Institutul pentru Politici Publice
București

Interesul public: tema actuală sau retorică demodată?

București
Octombrie 2006

Studiul de față a fost realizat sub coordonarea Institutului pentru Politici Publice (IPP), cu sprijinul *Open Society Institute (OSI),* Budapesta. Mulțumim pe această cale tuturor colaboratorilor care au contribuit la redactarea textului: doamnei Lector univ. Cosima Rughiniş, profesor catedra de Sociologie în cadrul Universității Bucureşti, domnului Valerian Stan, precum şi celor care ne-au sprijinit cu sugestii valoroase în etapa de documentare: doamna Conf. Univ. Simina Elena Tănăsescu, profesor catedra de Drept public, Facultatea de Drept din cadrul Universității Bucureşti şi domnului Valentin Ionescu.

Sperăm ca lectura acestui studiu să fie utilă atât practicienilor din sfera publică - politicieni şi reprezentanți ai administrației publice, care au îndatorirea, în opinia noastră, de a contribui la aplicarea corectă şi morală a principiilor care fundamentează astăzi noțiunea de *interes public,* precum şi tuturor celor interesați de o perspectivă analitică asupra a ceea ce este - sau ce ar trebui să fie - guvernarea în spiritul interesului public.

Autori:

Elena Iorga, Coordonator programe IPP (coordonator studiu)
Costin Ciobanu, Asistent programe IPP
Lector univ. Cosima Rughiniş, Expert
Valerian Stan, Expert

Institutul pentru Politici Publice
București

Bucureşti, octombrie, 2006

Str. Sfinții Voievozi nr. 55
sector 1, Bucureşti
Tel+4 021 212 3126
Fax + 4 021 212 3108
Email: office@ipp.ro
www.ipp.ro

© Drepturi de autor
Toate drepturile sunt rezervate Institutului pentru Politici Publice (IPP). Atât publicația, cât şi fragmente din ea, nu pot fi reproduse fără permisiunea IPP.

Cuprins

I. Interesul public: temă actuală sau retorică demodată?..... 4
Elena Iorga

II. Un concept de „interes public”..... 7
Lector univ. Cosima Rughiniş

III. Participarea demnitarilor români la consilii de administrație, adunări generale ale acționarilor, consilii ştiințifice sau incompatibilitate în numele interesului public……..… 11
Elena Iorga

IV. Interesul public „oglindit” în drepturile locative ale demnitarilor români…… 25
Valerian Stan, Costin Ciobanu

V. Criterii pentru evaluarea acțiunilor autorităților din perspectiva urmăririi interesului public…… 66
Lector univ. Cosima Rughiniş

VI. La ce folosesc evaluările acțiunilor demnitarilor?..... 78
Lector univ. Cosima Rughiniş

VII. Lista de abrevieri……..... 81

VIII. Referințe bibliografice…….. 82

I. Interesul public: temă actuală sau retorică demodată?

Întrebarea cu care cititorul se confruntă încă de la bun început în lectura acestui studiu reprezintă, de fapt, ideea principală de la care autorii au pornit în încercarea de a da o dimensiune cât mai apropiată de realitatea imediată a ceea ce se prezintă astăzi ca fiind (de) *interes public.*

Auzim frecvent vehiculându-se această noțiune în spațiul public, suntem puşi în fața unor decizii care se iau *în numele interesului public*, s-au dezvoltat numeroase teorii cu privire la rolul pe care ar trebui să îl joace statul în apărarea acestui interes, însă puțini sunt cei cu adevărat dispuşi să analizeze în ce măsură invocarea *interesului public* aduce, într-adevăr, beneficii comunității, cetățeanului, statului ca atare. Dificultățile pornesc, pe de o parte, de la lipsa unei definiții unitare care să precizeze ce anume constituie interes public, şi care sunt limitele între care acesta se poate realiza în actualul context politici şi social. Pe de altă parte s-a perpetuat tendința de a păstra această stare de fapt tocmai pentru că ea poate să justifice, în ultimă instanță, o serie de acțiuni care, în mod normal şi în termeni de eficiență ar putea fi catalogate drept abuzive, ilegale sau imorale.

Prin urmare, mai putem vorbi în aceste condiții despre interes public? Nu cumva avem de-a face mai degrabă cu un stereotip politicianist de discurs care, în dauna unor explicații concrete sau, şi mai grav, pentru a ascunde lipsa de competențe în anumite domenii care țin mai ales de administrarea problemelor din sfera publică, este utilizat la scară largă de politicienii noştri?

În încercarea de a da un răspuns cât mai apropiat de realitatea cotidiană la aceste întrebări, Institutul pentru Politici Publice (IPP) a documentat în cadrul studiului de față două probleme concrete (studii de caz), care reflectă deficiențe majore în modul cum este interpretat drept interes public ceea ce, în fapt, ține de administrarea proprietății comune a statului:

- prima problemă analizată este aceea a apartenenței demnitarilor români la o serie de structuri precum consilii de administrație şi adunări generale ale acționarilor, la societăți comerciale cu capital de stat sau privat, comisii de privatizare etc., printr-o excepție de la regula incompatibilităților stabilită în Legea anti-corupție[1]. Pentru acest cumul „excepțional" de funcții, demnitarii români, deşi consistent remunerați, nu au nicio obligație de a face dovada performanței lor în activitățile prestate în calitate de reprezentanți ai statului în structurile amintite în fața cetățeanului al cărui interes, teoretic, îl slujeşte.
- al doilea studiu de caz aduce în discuție problema controversată a atribuirii de locuințe de serviciu şi/sau de protocol pentru demnitarii

[1] Art. 82, alin. (1) Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancționarea corupției

români, în zone ultracentrale ale capitalei. Instituția responsabilă cu gestionarea fondului locativ de stat - Regia Autonomă Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat (R.A. - A.P.P.S.), creată ca o verigă suplimentară lipsită de transparență, este un alt semn al unui management ineficient, care funcționează pe principii clientelare şi total contrare regulii de bază a eficienței într-o economie care se vrea de piață.

Liantul celor două studii de caz analizate este tocmai *interesul public,* invocat ca argument pentru modul în care înțeleg reprezentanții puterii să-şi aproprieze, în esență, o serie de beneficii precum poziții de decizie în structuri de conducere ale unor companii comerciale sau spații de cazare luxoase, cu un consum de resurse nejustificat. Continuând să acceptăm fără rezerve aceste explicații bazate doar pe *interesul public* care justifică cumulul de funcții plătite la demnitari sau scoaterea unor proprietăți valoroase din circuitul de piață cu destinația „locuință de serviciu", nu facem altceva decât să întreținem un *management deficitar* la nivelul acelor instituții care ar trebui să se preocupe, în primul rând, de eficiența activității prestate.

În mod eronat asociem profitabilitatea doar cu sectorul privat: în egală măsură, criteriul eficienței ar trebui să fie primordial şi în activitatea instituțiilor publice. Cu alte cuvinte, ar trebui să existe agenți specializați (firme, de exemplu) care să intermedieze privatizările companiilor de stat şi nu să fie lăsată această responsabilitate în seama unui ministru sau secretar de stat care desfăşoară în paralel multe alte activități. În acelaşi registru, dacă totuşi un demnitar - parlamentar sau membru al Guvernului - este plătit pentru a face parte din consilii de administrație, consilii ştiințifice etc., el trebuie să facă dovada muncii prestate şi să îşi asume responsabilitatea deciziilor adoptate în această calitate. Cetățeanul trebuie să fie informat şi să poată asocia, spre exemplu, succesul sau eşecul unei privatizări - căci am auzit adesea asemenea „diagnostice" – cu persoana/persoanele care au fost însărcinate să îi reprezinte interesele în respectiva tranzacție.

La fel, serviciile de cazare pentru demnitari trebuie să se supună regulilor pieței şi nu să le saboteze prin prețuri infinit mai mici la chirii sau la vânzări către locatari, caz în care o instituție precum R.A. - A.P.P.S. nu îşi mai găseşte locul.

Toate aceste recomandări pe care autorii capitolelor III. *Participarea demnitarilor români la consilii de administrație, adunări generale ale acționarilor, consilii ştiințifice sau incompatibilitate în numele interesului public* şi IV. *Interesul public „oglindit" în drepturile locative ale demnitarilor români*, le-au formulat în cadrul studiului, vin în sprijinul unei noi ipoteze: în practică nu există *interes public* de sine stătător, ci există *management în interes public* sau, pe scurt, *management public,* care ar trebui să țină cont, aşa cum am arătat, în primul rând de criteriul eficienței statuat de o economie sănătoasă de piață. Prin urmare, nu exagerăm să cerem oficialilor noştri ca deciziile pe care le iau în gestionarea proprietății

comune să fie guvernate de raționalitatea costurilor investite şi a beneficiilor obținute, ci nu să caute avantaje individuale sau să răsplătească loialități politice.

Nu în ultimul rând, credem cu tărie că o asemenea temă necesită o anumită reflecție şi din perspectivă teoretică. De aceea, autorul capitolelor II. *Un concept de „interes public”* şi V. *Criterii pentru evaluarea acțiunilor autorităților din perspectiva urmăririi interesului public şi La ce folosesc evaluările acțiunilor demnitarilor?* propune cititorului să facă un pas înainte şi să privească acest studiu mai mult decât ca pe o simplă deconspirare a unor nume de demnitari care câştigă de pe urma participării în diverse comitete şi comisii sau beneficiază de locuințe de serviciu în zone rezidențiale. Miza în acest caz este aceea de a stimula - mai ales în conştiința politicienilor care se angajează la fiecare 4 ani în competiția pentru putere - o serie de principii şi valori care să reflecte, într-adevăr, angajamentul pentru o guvernare *în interes public,* dincolo de discursuri lipsite de fond.

II. Un concept de „interes public”

Probabil că puține concepte sunt simultan atât de frecvent folosite şi atât de ne-definite precum interesul public. Ambiguitatea noțiunii are o misiune importantă - şi anume, permite flexibilitate în deliberare şi în modificarea opțiunilor politice ale demnitarilor şi ale electoratului. Lipsa unei definiții nu se datorează vreunei omisiuni, ci fluidității rețelelor de interese sociale. Încercările de a concretiza conceptul sunt împiedicate de pluralitatea de interese divergente din lumea reală şi de relațiile incerte ale interesului public cu interesele private şi de grup.

Chiar şi conceptul mai general de „interes” este slab definit, el fiind în general folosit ca un sinonim al conceptelor de „preferințe”, „nevoi” sau „valori”. Toate acestea desemnează orientări ale acțiunii umane, motoare ale comportamentului nostru. Conceptul de interes diferă însă de celelalte concepte prin conotațiile sale şi prin tipul de discuții în care este folosit efectiv.

În ceea ce priveşte conotațiile, interesul are:

- *conotații materialiste* (este folosit în special pentru a desemna dorința de a obține bani şi ceea ce aceştia pot cumpăra, şi mai puțin cu referire la valori sufleteşti, spirituale etc.);
- *conotații structurale*: interesul este considerat ca fiind determinat de poziția noastră obiectivă în societate, într-o relație etc.;
- *conotații egoiste*: interesul este folosit sinonim cu interesul propriu, deseori în opoziție cu interesul celorlalți.

În ceea ce priveşte utilizarea termenului de interes, acesta are particularitatea de a apărea frecvent atunci când discutăm interesele celorlalți, pe care le ghicim în funcție de informațiile pe care le avem şi de presupoziția egoismului şi a materialismului. Prin urmare, putem defini „interesul” ca reprezentând **preferințele aşteptate sau predictibile ale unui individ, atunci când sunt disponibile informații despre poziția sa în structura socială**. Interesul nu descrie preferințele şi nevoile particulare ale unei persoane concrete, ci ceea ce observatorii pot deduce cu privire la acestea, date fiind informațiile disponibile. Conceptul are în special o conotație economică şi egoistă deoarece aceste orientări au un grad mare de generalitate şi sunt deci mai uşor predictibile.

Analog, putem defini „interesul public” prin **mulțimea deciziilor ce ar putea fi considerate, rezonabil vorbind, ca fiind în interesul unei colectivități, luând în considerare informațiile disponibile despre situația acesteia.** Acest concept se referă la o mulțime de variante, dintre care unele se exclud reciproc. Autoritățile au misiunea fie de a selecta dintre aceste alternative pe acelea care corespund viziunii lor politice şi dorințelor electoratului, fie de a crea variante noi.

Putem deosebi deci două tipuri de discuții referitoare la interesul public:

(a) cele în care comparăm două alternative care ar putea fi rezonabil considerate a fi în interesul public (de exemplu: a investi mai mult în protecția mediului, sau a scădea taxele legate de mediu pentru a favoriza creşterea economică);

(b) cele în care analizăm o acțiune despre care nu poate fi argumentat, rezonabil, că ar servi interesul public - deoarece legătura sa cu interesele private sau de grup este prea puternică.

Primul tip de discuție apare în special datorită caracterului vicios al problemelor sociale - în conceptualizarea clasică a lui H. Rittel şi M. Webber (1973). Aceştia contrastează „problemele vicioase" („wicked problems"), întâlnite cu precădere în sfera socialului, cu „problemele blânde" („tame problems") care apar mai ales în ştiințele exacte şi în tehnică. Autorii observă că problemele vicioase, precum problema sărăciei sau a degradării mediului, a violenței domestice etc., diferă de cele blânde în mai multe privințe:

- nu au o formulare consensuală, definitivă; formularea însăşi este o problemă, deoarece fiecare formulare indică o anumită direcție de soluționare a problemei; diferitele grupuri de actori sociali implicați vor fi în dezacord asupra formulării;
- fiecare problemă vicioasă este unică; deşi pot exista multe asemănări cu alte probleme, întotdeauna se vor găsi câteva diferențe despre care putem argumenta că sunt esențiale;
- fiecare problemă poate fi considerată un simptom al unei alte probleme mai generale; nu este clar la ce nivel trebuie abordată problema, în intervalul dintre cauzele sociale cele mai concrete (de exemplu, lipsa de bani şi echipamente a unui minister) şi cele mai ample (de exemplu, structura socială inegalitară);
- fiecare soluție implementată are consecințe ireversibile asupra vieților oamenilor; prin urmare, capacitatea de învățare prin experimentare şi încercare-şi-eroare este foarte limitată;
- soluțiile problemei generează la rândul lor alte probleme, pe o perioadă nelimitată de timp; prin urmare nu există un criteriu clar de evaluare a calității unei soluții, deoarece efectele succesive ale acestora în timp sunt imposibil de monitorizat;
- deoarece nu există un criteriu pentru a ne da seama când am soluționat problema, procesul de soluționare se opreşte conform unor criterii externe, precum lipsa timpului şi a resurselor materiale sau apariția unor alte probleme mai urgente.

Aceste dificultăți ilustrează limitările inevitabile ale oricărei încercări de a specifica în practică ce reprezintă interesul public la un moment dat. Există câteva surse fundamentale ale acestei imposibilități - printre care (1) diversitatea socială, (2) istoria relațiilor dintre grupurile sociale, (3) incertitudinea cunoaşterii sociale şi (4) dificultatea acțiunii politice.

(1) În viața socială reală există multe situații în care un grup poate câştiga doar dacă celălalt pierde - cel puțin pe termen scurt. Într-un astfel de caz, orice decizie ar fi luată, unele interese de grup ar fi favorizate, iar unele ar fi dezavantajate.

Aceasta nu înseamnă că nu poate fi luată o decizie despre care să putem spune rezonabil că serveşte interesul public - deoarece interesul public nu trebuie să fie întotdeauna diferit de interesul privat. Interesul public se suprapune parțial cu interesele particulare ale membrilor colectivității, şi nu poate fi luată nicio măsură care să satisfacă în egală măsură toate preferințele - cu excepția posibilă a unor decizii care să fie egal nepopulare.

(2) Timpul este şi el o dimensiune importantă: societatea se bazează pe o rețea complicată de procese de redistribuție şi compensație mediate de către stat pe parcursul generațiilor, astfel încât orice decizie trebuie analizată în contextul acestei structuri, şi nu izolat. Întrebarea este: cine trebuie să câştige în acest moment, şi cine trebuie să piardă în acest moment, pentru a păstra echilibrul şi pentru a crea o schimbare socială în direcția dorită? Desigur, o astfel de întrebare nu poate avea un răspuns unic.

(3) Identificarea interesului public este o chestiune de negociere şi arbitraj, dar este şi o problemă de informații. Cunoaşterea necesară acestui proces este însă inerent incompletă şi incertă. Nici măcar informațiile brute referitoare la prezent nu sunt uşor accesibile; variabilele sociale pot fi doar aproximativ măsurate, prin metode scumpe şi care depind de cooperarea şi sinceritatea unui număr foarte mare de oameni. Interpretarea informațiilor este realizată de analişti care au fiecare agenda lor proprie, derivând din interese sau din valori; construcția unei imagini cognitive bazate pe datele disponibile este nu numai un proces de deliberare, ci şi unul de negociere. În ceea ce priveşte viitorul, evoluția unui fenomen social sau consecințele probabile ale unei măsuri guvernamentale pot fi doar estimate - sau uneori pur şi simplu ghicite.

(4) Interesul public se referă în cele din urmă la acțiuni ce trebuie întreprinse, nu numai la valori sau stări de fapt dezirabile. Ce măsuri pot fi însă legitim luate pentru atingerea unui scop nobil? Ce mijloace pot fi scuzate? Pot fi sacrificate interesele sau chiar drepturile câtorva oameni pentru a urmări binele celor mulți? Chiar dacă scopul ar fi clar, mijloacele legitime rămân deseori inaccesibile. M. Waltzer scria, dintr-o perspectivă pesimistă sau, mulți ar considera, realistă: „cei mai mulți dintre noi nu cred că guvernanții noştri sunt inocenți ... chiar şi cei mai buni dintre ei. [...] Oamenii care acționează pentru noi şi în numele nostru sunt în mod necesar speculanți şi mincinoşi. (Waltzer 1973, p. 161, cf. Pasquerella şi Killilea 2005, p. 264) În aceste condiții, definiția unui politician moral nu presupune lipsa gesturilor murdare ci conştiința vinovăției proprii, precum şi eforturile continue de a acționa moral: „Acesta este politicianul moral: îl recunoaştem după mâinile sale murdare. Dacă ar fi fost un om moral şi nimic mai mult, mâinile sale nu ar fi fost murdare; dacă ar fi fost un politician şi nimic mai mult, ar fi pretins că mâinile sale sunt curate.” (Waltzer 1973, pp. 167-168, cf. Pasquerella şi Killilea 2005, p. 264). Fără să discutăm în ce măsură minciunile sau alte încălcări ale moralității (şi implicit ale interesului public) sunt permise în politică în scopul urmăririi unui scop nobil, putem să observăm că aceste

compromisuri sunt reale şi sunt considerate de mulți oameni ca parte a jocului politic.

Ținând cont de natura „problemelor vicioase” cu care se confruntă, acuzațiile privind încălcarea interesului public sunt un fel de risc profesional pentru demnitari şi funcționarii publici. Cetățenii care ocupă alte slujbe nu au la fel de multe oportunități de a defini şi urmări interesul public - iar, în consecință, nu au acelaşi risc de a fi acuzați de abuz. Desigur, acest risc este asumat voluntar şi este parte din regulile jocului - dar, totuşi, trebuie avut în vedere atunci când analizăm o acuzație. Întrebarea relevantă din această perspectivă este: există vreo posibilitate, fie ea şi foarte improbabilă, ca abuzul aparent înfăptuit de un demnitar sau un funcționar să fi servit de fapt interesului public? Poate fi argumentat, rezonabil, că decizia sa a avut în vedere binele comun? Această întrebare este doar începutul unui proces de judecare - dar ea are meritul de a izola un set de acțiuni care nu pot fi considerate ca urmărind interesul public, indiferent de imaginația şi toleranța pe care suntem dispuşi să le investim.

III. Participarea demnitarilor români la consilii de administrație, adunări generale ale acționarilor, consilii ştiințifice sau incompatibilitate în numele interesului public

Un caz particular şi - apreciem - necesar de supus unor dezbateri concrete în următoarea perioadă, este acela al apartenenței demnitarilor români, în numele interesului public, la o serie de consilii de administrație, adunări generale ale acționarilor ale unor firme cu capital de stat, societăți comerciale sau bănci, consilii ştiințifice etc., ca excepție de la regula regimului incompatibilităților. Institutul pentru Politici Publice (IPP) a documentat aceste cazuri, solicitând celor două Camere ale Parlamentului, respectiv Secretariatului General al Guvernului, să furnizeze informații detaliate cu privire la situația participării demnitarilor români în structurile mai sus amintite, în perioada 2000 - 2006[2]. Informațiile solicitate au vizat:

- numele şi funcția persoanei autorizate să participe în cadrul acestor structuri
- calitatea în care demnitarul a fost autorizat să participe
- numele regiei autonome/companiei/societății naționale/instituției publice/societății comerciale/băncii/instituției de credit/societății de asigurare etc. în cadrul căreia demnitarul a fost autorizat să participe într-una din calitățile menționate (reprezentant în adunarea generală a acționarilor, în consiliul de administrație, în cadrul comisiei pentru privatizare etc.)
- motivul pentru care a fost delegat demnitarul în calitatea mai sus menționată;
- durata participării demnitarului în calitate de reprezentant în AGA/consiliu de administrație/comisie pentru privatizare etc., menționându-se exact data la care a fost autorizat, respectiv data încheierii activității (acolo unde este cazul)
- remunerația aferentă participării în AGA/consiliu de administrație/comisie pentru privatizare etc. a demnitarului, *pe toată durata participării, defalcat pe luni.*

Pe baza răspunsurilor primite, IPP a realizat o analiză fundamentată atât pe informații cu caracter *statistic* (numărul de demnitari care au fost delegați să reprezinte interesul public în consilii de administrație, adunări generale etc., cuantumul indemnizațiilor primite ca urmare a acestor activități), pentru

[2] Menționăm că informațiile prezentate în cadrul acestui studiu sunt valabile la data înregistrării răspunsurilor primite de la instituțiile menționate, după cum urmează: Camera Deputaților, **23 februarie 2006**; Senat, **28 februarie 2006**; Secretariatul General al Guvernului, **28 martie 2006**. Institutul pentru Politici Publice nu îşi asumă eventualele erori materiale ale răspunsurilor furnizate de instituțiile în cauză sau modificările survenite în acest interval. Persoanele interesate pot consulta, la cerere, documentele oficiale primite ca răspuns la solicitările de informații publice transmise de IPP.

legislaturile 2000 - 2004 şi 2004 - prezent, cât şi o *analiză calitativă* asupra motivațiilor oferite pentru aceste situații excepționale care exced regimul incompatibilităților, precum şi asupra gradului de transparență în ceea ce priveşte îndatorirea oficialilor români de a îşi face cunoscute aceste activități (prin menționarea lor corespunzătoare în declarațiile de interese şi declarațiile de avere depuse în perioada cumulului de funcții).

Problema care face obiectul analizei de față este şi aceea potrivit căreia, la limita prevederilor legale, demnitarii (senatori, deputați, membri ai Guvernului) pot face parte din adunări generale ale acționarilor (AGA), consilii de administrație (CA), consilii de supraveghere, comisii de coordonare şi privatizare a unor cunoscute societăți comerciale cu capital de stat, companii şi societăți naționale de interes strategic, alte entități publice etc.

Astfel, potrivit legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancționarea corupției:

Art. 82. - (1) Calitatea de deputat şi senator este, de asemenea, incompatibilă cu:

a) funcția de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare şi cele financiare, precum şi la instituțiile publice;
b) funcția de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale prevăzute la lit. a);
c) funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la lit. a);
d) funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor şi societăților naționale;
e) calitatea de comerciant persoană fizică;
f) calitatea de membru al unui grup de interes economic;
g) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile şi convențiile la care România este parte.

(2) În mod excepțional, Biroul permanent al Camerei Deputaților sau Senatului, la propunerea Guvernului şi cu avizul comisiilor juridice, poate aproba participarea deputatului sau a senatorului ca reprezentant al statului în adunarea generală a acționarilor ori ca membru în consiliul de administrație al regiilor autonome, companiilor sau societăților naționale, instituțiilor publice ori al societăților comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare şi cele financiare, de interes strategic sau în cazul în care un interes public impune aceasta.

Art. 84- (1) Funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu:

a) orice altă funcție publică de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator ori a altor situații prevăzute de Constituție;
b) o funcție de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial;
c) funcția de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare şi cele financiare, precum şi la instituțiile publice;
d) funcția de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale prevăzute la lit. c);
e) funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la lit. c);
f) funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor şi societăților naționale;
g) calitatea de comerciant persoană fizică;
h) calitatea de membru al unui grup de interes economic;
i) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile şi convențiile la care România este parte.

(2) Funcția de secretar de stat, funcția de subsecretar de stat şi funcțiile asimilate acestora sunt incompatibile cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, precum şi cu exercitarea funcțiilor prevăzute la alin. (1) lit. b)-i).

(3) În mod excepțional, Guvernul poate aproba participarea persoanelor prevăzute la alin. (1) şi (2) ca reprezentanți ai statului în adunarea generală a acționarilor ori ca membri în consiliul de administrație al regiilor autonome, companiilor sau societăților naționale, instituțiilor publice ori al societăților comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare şi cele financiare, de interes strategic sau în cazul în care un interes public impune aceasta.

Deoarece legea nu specifică foarte clar semnificația sintagmei *în mod excepțional,* interpretarea acestui articol este lăsată la latitudinea celui/celei care se găseşte la un moment dat într-o astfel de situație. În aceste condiții, Institutul pentru Politici Publice a documentat motivațiile care însoțesc propunerile Guvernului, respectiv avizele comisiilor juridice, care permit demnitarilor să îşi exercite în continuare funcția în acelaşi timp cu aceea de membru în AGA, CA sau alte structuri ale unor companii naționale, societăți comerciale, bănci „de interes strategic" etc.

Mai jos se regăsesc extrase din documentele furnizate de cele două Camere, respectiv de Secretariatul General al Guvernului la solicitarea IPP de a furniza toate actele emise de Birourile Permanente/Guvern prin care a fost aprobată

participarea demnitarilor, în calitate de reprezentanți ai statului, în structurile mai sus menționate.

Camera Deputaților:

La propunerea Guvernului de aprobare a exercitării în continuare a funcțiilor care au generat starea de incompatibilitate cu statutul de parlamentar pentru o serie de deputați, Comisia juridică, de disciplină şi imunități a luat act şi a dat un aviz favorabil, constatând că există „un interes public justificat". În mod formal, Biroul Permanent a aprobat această propunere, decizia fiind întemeiată pe avizul favorabil al Comisiei juridice.

Senat:

Singurul caz de cumul de funcții comunicat de Senat a fost acela al senatorului Dan Mircea Popescu, pentru care Biroul Permanent al Senatului, la propunerea Guvernului şi cu avizul Comisiei juridice, a aprobat participarea în continuare în calitate de membru în Consiliul de administrației al EXIMBANK S.A. Astfel, Guvernul de la acea dată invocă „pregătirea de specialitate deosebită", precum şi faptul că Eximbank „reprezintă principala instituție a statului prin care se stimulează dezvoltarea exporturilor, care contribuie, în mod direct, la asigurarea unei creşteri economice durabile, în ritm susținut, la crearea de locuri de muncă şi, implicit, la sporirea veniturilor cetățenilor şi a fondurilor publice". Tot în propunerea Guvernului se concluzionează că „ne găsim, potrivit legii, în cazul în care interesul public impune ca domnul senator să exercite atât mandatul de parlamentar, cât şi cel de membru în Consiliul de administrație la banca menționată." În virtutea aceluiaşi interes public, Comisia juridică dă avizul favorabil şi Biroul Permanent aprobă propunerea exercitării celor două funcții care, în mod normal, ar fi fost incompatibile.

Guvern:

În ceea ce priveşte situația cumulului de funcții pentru membrii Guvernului, este important de menționat faptul că oficialii guvernamentali care au beneficiat de excepția de la regula incompatibilității sunt mult mai numeroşi decât parlamentarii.

[3] Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancționarea corupției, art. 82, alin. (1) şi art. 84 alin. (1).

La polul opus se află situația justificărilor oferite pentru participarea acestora în structurile de conducere şi administrare a unor companii/societăți comerciale renumite precum S.C. Petrom SA, Banca Comercială Română, Electrica, CEC S.A., Distrigaz, Transgaz, SN Radiocomunicații S.A., S.C. Romtelecom S.A., S.C. Antibiotice S.A., S.C. Romatsa S.A., C.N. Loteria Română, R.A. Romsilva, Eximbank, S.C. World Trade Center: aproape fără excepție, memorandumurile înaintate spre aprobare Primului - Ministru citează dispozițiile legale care permit Guvernului să trimită un reprezentant în aceste structuri *în mod excepțional*, şi concluzionează că „propunerea întruneşte condițiile cerute de lege, respectiv interes strategic şi interesul public al unei bune administrări a patrimoniului entității în cauză."

După cum se poate observa, ambiguitatea textului de lege creează oportunitatea unor argumente circulare, care nu pot fi considerate justificări în sensul propriu al cuvântului, ci doar uşurează munca celor care, prevalându-se de o prevedere care ar trebui să fie aplicată numai în cazuri excepționale, aprobă, de regulă, participarea colegilor de partid la aceste comisii şi consilii, activități care sunt consistent remunerate.

Pentru perioada 2003 - 2006, potrivit răspunsurilor furnizate, IPP a centralizat următoarea situație:

Guvernul României

2000 - 2004: Potrivit unui memorandum semnat de Ministrul pentru Coordonarea Secretariatului General al Guvernului, Ministrul delegat pentru Relația cu Parlamentul şi Ministrul Administrației şi Internelor, după depunerea declarațiilor de interese de către un număr de 153 de demnitari care se aflau în situație de incompatibilitate, potrivit legii nr. 161/2003, a fost aprobată participarea în continuare în cadrul structurilor de conducere/coordonare a unor societăți comerciale sau entități publice a unui număr de 13 demnitari:

- *Daniela Gheorghe Marinescu,* Secretar de Stat, Ministerul Finanțelor Publice, Membru în CA al CEC
- *Maria Manolescu,* Secretar de Stat, Ministerul Finanțelor Publice, Membru în CA al CEC
- *Jiru Enache,* Secretar de Stat Ministerul Finanțelor Publice, Preşedinte al Comisiei de Autorizare a Contractării sau Garantării de Împrumuturi externe de către Autoritățile Administrației Publice Locale
- *Gheorghe Gherghina,* Secretar de Stat, Ministerul Finanțelor Publice, Membru CA al CEC
- *Ion Călin,* Secretar de Stat, Ministerul Administrației şi Internelor, Membru CA, Institutul Național de Administrație, Centrul Regional Craiova
- *Iulia Cristina Tarcea,* Secretar de Stat, Ministerul Justiției, Membru în Consiliul de Supraveghere şi Îndrumare al Autorității pentru Valorificarea Activelor Bancare (AVAB)

- *Victor Ponta,* Secretar de Stat, Corpul de Control al Guvernului, Membru Consiliul de Supraveghere şi Îndrumare al Autorității pentru Valorificarea Activelor Bancare (AVAB)
- *Rocsin Sever Teodor,* Consilier de stat, Guvernul României, Administrator special SC Petrotub Roman S.A.
- *Jozsef Birtalan,* Vicepreşedinte, Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), Membru CA al BCR
- *Romeo Paul Postelnicu,* Preşedinte Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), Membru CA Institutul Național de Administrație
- *Constantin Marius Profiroiu,* Secretar de Stat, Preşedinte CA Institutul Național de Administrație
- *Mircea Ursache,* Vicereşedinte, Autoritate pentru Valorificare Activelor Bancare, Preşedinte CA al S.C. World Trade Center
- *Costache Ivanov Alexe,* Secretar de Stat, Ministerul Justiției, Membru CA, Casa Națională de Asigurări de Sănătate

Memorandumul aprobat la 17 iulie 2003 mai prevedea, de asemenea, faptul că demnitarii aflați în situație de incompatibilitate primesc aprobarea de a putea reprezenta interesele statului în organele de conducere sau supraveghere *ale unei singure entități.*

2004 - 2006: Actualul Cabinet a aprobat participarea unui număr semnificativ mai mare de demnitari (45) - miniştri şi secretari de stat - în cadrul organismelor de conducere sau supraveghere ale unor societăți comerciale sau instituții publice, după caz:

Miniştri:

- *Gheorghe Barbu,* Ministrul Muncii, Solidarității Sociale şi Familiei, Membru în Comisia de privatizare a BCR
- *Ioan Codruț Şereş,* Ministrul Economiei şi Comerțului, Preşedinte al Comisiilor de privatizare ale Distrigaz Sud, Distrigaz Nord, Electrica Dobrogea, Electrica Banat, Electrica Oltenia, Electrica Moldova, Electrica Muntenia Sud
- *Zsolt Nagy,* Ministrul Comunicațiilor şi Tehnologiei Informațiilor, Membru în Comisia de evaluare şi selectare consultanți privatizare SN Radiocomunicații S.A., CN Poşta Română
- *Sebastian Vlădescu,* Ministrul Finanțelor Publice, Preşedintele Comisiei de privatizare a CEC S.A. şi al Comisiei de privatizare a Băncii Comerciale Române
- *Mihai Voicu,* Ministru delegat Relația cu Parlamentul (fost Ministru delegat pentru coordonarea Secretariatului General al Guvernului), Membru în comisia de privatizare a CEC S.A.

Secretari se stat:

- *Victor Paul Dobre,* Secretar de Stat, Ministerul Administrației şi Internelor, Membru în CA al SC Petrom S.A.
- *Liviu Radu,* Secretar de Stat, Membru în Consiliul Ştiințific al Institutului Național de Administrație
- *Jozsef Birtalan,* Secretar de Stat, Preşedinte Agenția Națională a Funcționarilor Publici, Membru în Consiliul de supraveghere al BCR
- *Adrian Bădilă,* Secretar de Stat, Director general al Institutului Național de Administrație, Membru în Consiliul de coordonare a centrelor regionale de formare pentru administrația publică
- *Cristian Bitea,* Subsecretar de Stat, Director general adjunct al Institutului Național de Administrație, Membru în Consiliul de coordonare a centrelor regionale de formare pentru administrația publică
- *Dumitru Miron,* Secretar de Stat, Ministerul Educației şi Cercetării, Membru în Consiliul Economic şi Social
- *Valer Bindea,* Secretar de Stat, Ministerul Muncii, Solidarității Sociale şi Familiei, Membru în Comisia de coordonare a privatizării societăților comerciale Electrica Oltenia şi Electrica Moldova
- *Silviu Bian,* Secretar de Stat, Preşedinte al Agenției Naționale de Ocupare a Forței de Muncă, Membru în Comisia pentru coordonarea privatizării Electrica Sud, Membru în Consiliul Ştiințific al INA
- *Darius Meşca,* Secretar de Stat, Ministerul Economiei şi Comerțului, Membru în comisia de coordonare şi privatizare a Distrigaz Sud, Distrigaz Nord, Electrica Oltenia, Electrica Muntenia Sud, Electrica Moldova
- *Alesandru Dan Victor,* Secretar de Stat, Ministerul Economiei şi Comerțului, Membru în comisia de coordonare şi privatizare a Distrigaz Nord, Distrigaz Sud, Electrica Oltenia, Electrica Moldova, Electrica Dobrogea, Electrica Banat
- *Ionel Manțog,* fost Secretar de Stat, Ministerul Economiei şi Comerțului, Membru CA al SC Complex Energetic Rovinari şi SC Complex Energetic Turceni
- *Zsolt Bogos,* Secretar de Stat, Ministerul Economiei şi Comerțului, Membru CA, al CN a Uraniului S.A.
- *Octavian Nichifor Bîgiu,* Secretar de Stat, Ministerul Economiei şi Comerțului, Membru CA al Filila SC Uzina Mecanică Bucureşti S.A., Filiala S.C. Institutul de Cercetare Proiectare Sisteme de producție SA
- *Virgil Crecană,* Secretar de Stat, Ministerul Economiei şi Comerțului, Membru CA a SN Romgaz SA, SN Transgaz SA
- *Constantin Popescu,* Secretar de Stat, Ministerul Mediului şi Gospodăririi Apelor, Membru în Comisia pentru coordonarea privatizării SC Distrigaz Sud SA, Bucureşti, SC Distrigaz Nord SA Târgu Mureş
- *Attila Korodi,* Secretar de Stat, Ministerul Mediului şi Gospodăririi Apelor, Membru în Comisia pentru coordonarea privatizării, SC Electrica Oltenia SA, SC Electrica Moldova SA

- *Lucia Ana Varga,* Secretar de Stat, Ministerul Mediului şi Gospodăririi Apelor, Membru în Comisia pentru coordonarea privatizării SC Electrica Dobrogea SA, SC Electrica Banat SA
- *Silvian Ionescu,* ex - Secretar de Stat, Ministerul Mediului şi Gospodăririi Apelor, Membru în Comisia pentru coordonarea privatizării, SC Electrica Muntenia Sud SA
- *Ioan Ghergheş,* Secretar de Stat, Ministerul Mediului şi Gospodăririi Apelor, Membru supleant pentru Comisia pentru coordonarea privatizării, SC Electrica Muntenia Sud SA
- *Florin Bejan,* Secretar de Stat, Ministerul Comunicațiilor şi Tehnologiei Informațiilor, Membru în Comisia de evaluare şi selectare consultanți privatizare, SN Radiocomunicații SA, CN Poşta Română, SC Romtelecom SA
- *Aurel Neț in,* Secretar de Stat, Ministerul Comunicațiilor şi Tehnologiei Informațiilor, Membru în Comisia de evaluare şi selectare consultanți privatizare SN Radiocomunicații SA, CN Poşta Română
- *Emanoil Neguț,* Secretar de Stat, Cancelaria Primului Ministru, Membru în Comisia de evaluare şi selectare consultanți privatizare CN Poşta Română, Membru în Consiliul de supraveghere şi îndrumare AVAS
- *Ervin Zoltan Szekely,* Secretar de Stat, Ministerul Sănătății, Membru în CA al Ana Aslan
- *Virgil Păunescu,* Secretar de Stat, Ministerul Sănătății, Membru în CA Institutul Național de Cercetare Dezvoltare în Sănătate
- *Ioan Roman,* Secretar de Stat, Ministerul Sănătății, Membru în CA al SC Antibiotice SA
- *Barbara Katalin Kibedi,* Secretar de Stat, Ministerul Justiției, Membru în Consiliul de supraveghere şi îndrumare AVAS
- *Mara Râmniceanu,* Secretar de Stat, Ministerul Finanțelor Publice, Membru în CA al RA Administrația Fluvială a Dunării de Jos
- *Elena Doina Dascălu,* Secretar de Stat, Ministerul Finanțelor Publice, Membru în CA al SC Romatsa SA, SC Daewoo Mangalia Heavy Industries SA
- *Cătălin Doica,* Secretar de Stat, Ministerul Finanțelor Publice, Membru în CA al CEC SA, SC Distrigaz Sud, SC Distrigaz Nord, Via Star SA, SC Romtelecom SA, SC Electrica Muntenia SA
- *Claudiu Doltu,* Secretar de Stat, Ministerul Finanțelor Publice, Membru în CA al CEC SA
- *Istvan Jakab,* Secretar de Stat, Ministerul Finanțelor Publice, Membru în CA al RA Ape Minerale SA, RA Romsilva, CEC SA
- *Alice Cezarina Bîtu,* Secretar de Stat, Ministerul Finanțelor Publice, Membru în AGA Loteria Națională Română, Membru în CA al CEC SA, CN Transelectrica SA
- *Nicolae Ivan,* Secretar de Stat, Ministerul Finanțelor Publice, Membru în CA al CN Transelectrica SA, RA Romsilva, CEC SA
- *Dragoş Neacşu,* Secretar de Stat, Ministerul Finanțelor Publice, Membru în CA al CEC SA

- *Sebastian Bodu,* Secretar de Stat, Ministerul Finanțelor Publice, Agenția de Administrare Fiscală, Membru în CA al Eximbank SA, Preşedinte consiliul de supraveghere şi îndrumare AVAS, Membru în Comisia de privatizare a CEC SA, Membru în comisia de privatizare a BCR
- *Daniel Chițoiu,* Subsecretar de Stat, Ministerul Finanțelor Publice, ANAF, Membru AGA CN Imprimeria Coresi, Membru în CA al SN Radiocomunicații SA, CEC SA
- *Gelu Ştefan Diaconu,* Subsecretar de Stat, Ministerul Finanțelor Publice, ANAF, Membru în CA al RA Romsilva, Eximbank SA
- *Bogdan Iulian Huțucă,* Vicepreşedinte ANAF, Membru în CA al CEC SA, Fondul Proprietatea

Senat:

Biroul Permanent al Senatului a aprobat participarea unui singur senator – Dan Mircea Popescu, în calitate de membru în Consiliul de administrație al Eximbank S.A., la data de 1 iulie 2003.

Camera Deputaților a aprobat în intervalul 2000 - 2006 participarea unui număr de 3 deputați în calitate de reprezentanți ai statului în structuri de conducere/administrare a unor societăți comerciale, după cum urmează:

- Deputatului PSD *Florin Georgescu* i-a fost aprobată exercitarea în continuare a funcției de membru în CA al Băncii Comerciale Române S.A. în 30 iunie 2003
- Deputatului PSD *Gheorghe Romeo Leonard Cazan* i-a fost aprobată exercitarea în continuare a funcției de membru în Comisia de privatizare a Băncii Comerciale Române S.A. în 30 iunie 2003
- Deputatului PSD *Ovidiu Tiberiu Muşetescu* i-a fost aprobată exercitarea în continuare a funcției de Preşedinte al Autorității pentru Privatizarea şi Administrarea Participațiilor Statului

Un alt aspect deosebit de important în ceea ce priveşte reglementarea situațiilor excepționale care permit demnitarilor cumulul de funcții este menționarea acestora în cadrul declarațiilor de interese, aspect pe care demnitarii români par să-l uite la completarea acestor declarații. Demnitarul are obligația de a menționa unitatea (numele şi adresa) în cadrul căreia deține o funcție potrivit excepțiilor de la legea nr. 161/2003, respectiv calitatea şi valoarea beneficiilor obținute. Aceleaşi informații ar trebui să se regăsească şi în declarațiile de avere ale demnitarilor, la secțiunea *Venituri provenite din alte surse.*

Mai jos sunt reproduse secțiunile specifice din declarații unde demnitarii ar trebui să completeze toate informațiile care decurg din apartenența la aceste structuri (CA, AGA, comisii de privatizare, consilii ştiințifice etc.).

Fig. 1: Declarația de interese[4]

1. Asociat sau acţionar la societăţi comerciale, companii/societăţi naţionale, instituţii de credit, grupuri de interes economic, precum şi membru în asociaţii, fundaţii sau alte organizaţii neguvernamentale:			
UNITATEA DENUMIRE ŞI ADRESĂ	CALITATEA DEŢINUTĂ	Nr. de părţi sociale sau de acţiuni	Valoarea totală a părţilor sociale şi/sau a acţiunilor
1.1....			
2. Calitatea de membru în organele de conducere, administrare şi control ale societăţilor comerciale, regiilor autonome, companiilor/societăţi naţionale, instituţiilor de credit, grupurilor de interes economic, asociaţiilor sau fundaţiilor sau al altor organizaţii neguvernamentale:			
UNITATEA DENUMIRE ŞI ADRESĂ	CALITATEA DEŢINUTĂ	Valoarea beneficiilor	
2.1....			
3. Calitatea de membru în cadrul asociaţiilor profesionale şi/sau sindicale			
3.1....			

Fig. 2: Declarația de avere[5]

CINE A REALIZAT VENITUL	SURSA VENITULUI: NUME, ADRESA	SERVICIU PRESTAT/OBIECTUL GENERATOR DE VENIT	VENIT ANUAL INCASAT
8. Venituri din alte surse			
1.1. Titular			
...			
1.2. Soţ/soţie			
...			
1.3. Copii			
...			

[4] Potrivit dispozițiilor Legii nr.161/2003, membrii parlamentului depun declarațiile de interese, pe proprie răspundere, cu privire la funcțiile şi activitățile pe care le desfăşoară, cu excepția celor legate de mandatul pe care îl exercită. Funcțiile şi activitățile care se includ în declarația de interese sunt: funcțiile deținute în cadrul unor asociații, fundații sau alte organizații guvernamentale; activitățile profesionale remunerate; calitatea de acționar sau asociat la societăți comerciale, inclusiv bănci sau alte instituții de credit, societăți de asigurare şi financiare. Declarația de interese se depune chiar şi în cazul în care deputații nu îndeplinesc alte funcții sau nu desfăşoară alte activități decât cele legate de mandatul de deputat.

[5] Conform prevederilor art. II, alin.(1) din OUG nr.24/2004 privind creşterea transparenței în exercitarea demnităților publice şi a funcțiilor publice, precum şi intensificarea măsurilor de prevenire şi combatere a corupției, membrii parlamentului au obligația depunerii declarațiilor de avere în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a ordonanței de urgență, respectiv până la data de 27 mai 2004. (apud http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=405)

Secțiunea în care demnitarul ar trebui să completeze informații referitoare la sumele încasate ca urmare a îndeplinirii atribuțiilor în calitate de membru al CA, AGA, Comisii de privatizare etc., este secțiunea *Venituri din alte surse,* unde demnitarul are obligația să informeze în detaliu cu privire la sumele încasate ca urmare a desfăşurării activităților mai sus amintite, cu menționarea clară a numelui şi adresei unității care efectuează plata acestei sume şi a tipului de serviciu prestat (aici este recomandabilă menționarea funcției ocupate).

Având la bază prevederile legale menționate anterior, IPP a întreprins un exercițiu de transparență, analizând declarațiile de interese şi cele de avere ale demnitarilor identificați ca fiind exceptați de la regula incompatibilității (potrivit art. 82, alin. (2) şi art. 84, alin. (3) din legea nr. 161/2003), cu scopul de a verifica menționarea corectă şi completă a informațiilor care decurg din îndeplinirea respectivelor funcții.

Monitorizarea s-a realizat la nivelul tuturor declarațiile de avere şi de interese depuse de demnitarii care au întrunit sau întrunesc în prezent un cumul de funcții, din 2003 până în prezent, fiind selectate numai acele declarații[6] care corespund perioadei în care cei 60 de demnitari au ocupat pozițiile menționate. Aceste declarații au fost solicitate celor trei instituții monitorizate anterior - Camera Deputaților, Senat şi Secretariatului General al Guvernului, în baza legii accesului la informații de interes public.

Rezultatele monitorizării indică următoarele concluzii:

- ***Grad redus de transparență în declararea cumulului de funcții şi a veniturilor beneficiilor încasate.*** Din cei 61 de demnitari, doar 2 au completat toate informațiile în cele două declarații depuse în perioada exercitării uneia dintre calitățile prevăzute la art. 82 (2) şi 84 (3)[7]! Este vorba despre Mihai Voicu, în perioada în care ocupa funcția de Ministru delegat pentru coordonarea activităților Secretariatului General al Guvernului care declară că a obținut în 2005 venituri de 23.088 RON ca indemnizație de membru în comisia de privatizare a CEC, respectiv Bogdan Olteanu, care în timpul exercitării funcției de Ministru delegat pentru Relația cu Parlamentul a obținut venituri de 64.501,71 RON în calitate de membru în comisia de privatizare a BCR SA şi 27.488,25 RON pentru participarea la comisia de privatizare a CEC. Restul demnitarilor au completat parțial sau nu au completat deloc rubricile menționate mai sus.

- ***Lipsă de corelare a informațiilor cuprinse în declarațiile de interese şi cele de avere****.* Potrivit informațiilor furnizate de Secretariatul General al Guvernului, Preşedintele ANAF, Sebastian Bodu, a făcut parte în 2005 din consiliul de administrație al Eximbank SA, a fost Preşedinte în Consiliul de

[6] În total au fost monitorizate 122 de declarații (61 declarații de avere şi 61 declarații de interese)
[7] Facem mențiunea că informația este valabilă pentru demnitarii care au depus declarațiile de interese/avere după modificarea formatului acestora, potrivit OUG nr. 14/2005

Supraveghere şi Îndrumare al AVAS, membru în comisia de privatizare a BCR şi CEC. În declarația de interese publicată pe site-ul ANAF[8] nu este menționată decât calitatea de „membru în consiliul de supraveghere şi încredere" al AVAS, valoarea beneficiilor încasate în anul 2005 fiind de 85.675 RON. În declarația de avere, la secțiunea *Venituri din alte surse,* sunt menționate şi celelalte funcții ocupate, respectiv veniturile încasate în calitate de membru în comisia de privatizare a CEC SA (25.974 RON) şi membru în consiliul de administrație al Eximbank SA (58.614 RON).

- ***Declarații de interese/avere incomplete.*** Gradul de incompletitudine al declarațiilor variază de la:

- *demnitari care nu au completat nimic în rubricile aferente, deşi au fost autorizați să participe în structuri de tip CA, AGA, comisii de privatizare etc.* (exemple: Bogdan Iulian Huțucă, Vicepreşedinte ANAF)
- *demnitari care au completat parțial funcțiile deținute* (ex: Ioan Codruț Şereş)
- *demnitari care au completat calitatea/funcția deținută în cadrul diferitelor companii/societăți comerciale, regii autonome etc., însă nu şi valoarea beneficiilor obținute* (ex: Gheorghe Barbu, Ministrul Muncii, Solidarității Sociale şi Familiei, Zsolt Nagy, Ministrul Comunicațiilor şi Tehnologiei Informațiilor, Sebastian Vlădescu, Ministrul Finanțelor Publice).

Concluzii şi recomandări

Ca urmare a analizei informațiilor furnizate Camera Deputaților, Senatul României şi Secretariatul General al Guvernului privind demnitarii cărora le-a fost aprobată în mod excepțional exercitarea în continuare a mandatului în paralel cu deținerea unor funcții care, în mod normal, ar fi generat o stare de incompatibilitate, IPP a sintetizat o serie de probleme care, în opinia Institutului, necesită soluții prompte.

În varianta maximală, IPP recomandă abrogarea alin. (3), art. 84 din Legea nr. 161/2003 privind situațiile excepționale în care membrii Guvernului pot fi scutiți de la regula incompatibilității. Această recomandare vine pe fondul unor considerente care țin atât de necesitatea de transparentizare a activității demnitarilor, mergând mai departe până la a preveni eventualele conflicte de interese care ar putea decurge din cumulul de funcții. Mai mult, considerăm că o asemenea măsură este cu atât mai justificată în cazul membrilor executivului cu cât prevederea care permitea aceste drepturi pentru parlamentari a fost anulată odată cu intrarea în vigoare a noului Statut al deputaților şi senatorilor (Legea nr. 96/2006), unde la art. 15, *Incompatibilități cu funcții din economie* nu mai este prevăzută situația excepțională în care parlamentarului îi este permis cumulul de funcții.

8 http://anaf.mfinante.ro/wps/PA_1_1_21L/ANAF/prezentare/demnitari/decl_interese/Interese_Bodu.pdf

De cealaltă parte, IPP consideră situațiile de membru în consiliul de administrație, respectiv cea de membru în adunarea generală a acționarilor ca incompatibile de drept în orice situație, prin urmare nu găsim justificată o prevedere care să se aplice preferențial în acest caz unor demnitari.

Un ultim argument în sensul abrogării articolelor invocate este acela că tendința naturală a politicului este aceea de a-şi apropria beneficiile care decurg din aceste situații (chiar şi la o privire superficială, se poate remarca cu uşurință că demnitarii aflați în situații excepționale, scutite de prevederile legii, sunt membrii ai partidelor aflate la guvernare în perioada de referință), prin urmare interzicerea cumulului de funcții *în orice situație* ar preveni potențialele favoruri oferite partidelor aflate la un moment dat la guvernare.

În măsura în care legea care reglementează în prezent regimul incompatibilităților şi conflictul de interese nu va fi amendată în perioada următoare, solicităm în regim de urgență reglementarea unor aspecte fundamentale, în opinia noastră, pentru prevenirea potențialelor conflicte de interese generate de participarea demnitarilor în consilii de administrație, adunări generale ale acționarilor, comisii de privatizare etc.

- *Reglementarea strictă a situațiilor excepționale în care se permite excepția de la regula incompatibilității:* aşa cum indică informațiile prelucrate de IPP, motivația delegării unor demnitari în structurile mai sus amintite este una pur formală, bazată pe excepția prevăzută în textul de lege. Interesul public nu este practic justificat cu argumente solide, ci este doar invocat ca unic temei pentru scutirea de incompatibilitate. În aceste condiții, IPP cere o definire restrictivă, respectiv argumente în consecință, care să justifice delegarea demnitarilor în funcții care în mod normal intră sub regimul incompatibilităților.

- *Interzicerea cumulului de funcții pentru mai mult de o „situație excepțională":* IPP consideră că numirea unei persoane în mai mult de o funcție care, la limita legii, o situează în stare de incompatibilitate, este suficientă. Mai mult, situații în care un demnitar este membru în mai multe consilii de administrație, AGA etc, pot da naştere la conflicte de interese interconectate între funcțiile deținute, prin urmare recomandăm emiterea de către Guvern a unor dispoziții normative în acest sens, prin care să se interzică cumulul de funcții pentru mai mult de o funcție prevăzută la art. 84, alin. (1), lit. c), d), e), f) (funcția de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare şi cele financiare, precum şi la instituțiile publice, funcția de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale prevăzute anterior, funcția de

reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute anterior, funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor şi societăților naționale).

- *Publicarea completă a informațiilor cu privire la unitatea în care a fost delegat să participe demnitarul într-una din funcțiile menționate anterior, calitatea în care participă, respectiv valoarea beneficiilor obținute.* Demnitarii au obligația de a completa aceste informații atât în declarațiile de interese, cât şi în cele de avere, în secțiunile indicate în capitolele precedente. Structurile abilitate (în viitor, Agenția Națională de Integritate) au obligația să verifice completitudinea şi acuratețea datelor şi să dispună măsuri în consecință atunci când nu sunt respectate prevederile legale în vigoare în acest sens.

- *Publicarea de către fiecare demnitar a unui raport de activitate pentru perioada în care a ocupat una dintre funcțiile menționate anterior.* Demnitarii au obligația să justifice indemnizațiile primite (acolo unde este cazul) pentru participarea în cadrul unor structuri cum sunt consiliile ştiințifice, comisiile de privatizare etc. prin întocmirea unor rapoarte detaliate de activitate pe care să le facă publice pe site-urile instituțiilor statului pe care le reprezintă în mod oficial (ex: ministere).

Dincolo de regulile de transparență care trebuie să guverneze activitatea demnitarilor în exercitarea oricăror prerogative legate de calitatea de reprezentant al statului, orice activitate care presupune investiție şi consum de resurse publice trebuie să fie reglementată, în egală măsură, şi de criteriul eficienței economice. Prin aceasta înțelegându-se faptul că principiile pieței pot şi trebuie să funcționeze atunci când este vorba despre privatizări sau administrare, unde agenți privați (firme specializate) pot asista statul, fără să fie nevoie ca activitatea miniştrilor sau a secretarilor de stat să fie perturbată prin numirea lor în toate structurile amintite.

IV. Interesul public „oglindit" în drepturile locative ale demnitarilor români

Argument

Alături de imparțialitate şi integritate, de responsabilitatea şi transparența deciziilor, supremația interesului public constituie unul dintre principiile de bază ale unei bune guvernări. Iar preocuparea pentru promovarea şi salvgardarea interesul public, pentru preeminența acestuia în raport cu interesul privat, se regăseşte nu numai în discursul şi acțiunea „societății civile", ale presei sau organizațiilor neguvernamentale dedicate politicilor publice dar şi în programele partidelor politice, în programele de guvernare, în fundamentarea de principiu a numeroase acte normative sau în Codurile deontologice ale diferitelor categorii de oficiali publici[9].

Studii sociologice şi de teorie şi practică politică s-au ocupat de "raportul dinamic, mereu fragil, dintre ceea ce este convențional, construit - legitimarea interesului public - şi ceea ce este natural, dat: forța interesului privat, a intereselor grupurilor de presiune", arătându-se că această dualitate, ambiguă uneori - convențional vs. natural, caracteristică esenței politice a umanului - se reflectă în raportul dintre interesele de grup şi conviețuirea colectivă. "Orice actor politic", s-a spus, „practică o politică partizană dar, în pofida partizanatului, sau tocmai de aceea, respectivul actor trebuie să fie atent la asigurarea condițiilor conviețuirii colective. Ştiința gestionării binelui comun constă în arta echilibrării raporturilor şi tensiunilor dintre interesul de grup şi interesul public sau, uneori, în abilitatea ascunderii interesului privat în spatele interesului public, sau în prezentarea intereselor particulare şi de grup într-o <haină> cât mai publică, ca şi cum acestea ar servi cât mai bine întregii societăți"[10].

După 1990, discursul public privind interesul general - subliniind întotdeauna necesitatea ca el să prevaleze interesului privat - a avut o evoluție care astăzi pare să se afle în impas. Această impresie aproape generalizată este dată în special de performanțele mai mult decât contradictorii ale guvernărilor din ultimii 15 ani, precum şi de deficitul de credibilitate pe care îl înregistrează în prezent „actorii politici", partidele politice în primul rând. Decredibilizarea discursului privitor la această temă a agendei publice se explică eminamente prin distanța adesea foarte mare dintre conținutul acestui discurs şi realitatea acțiunii politice - şi nu o dată între paragrafele de lege şi activitatea unor importante instituții ale statului şi a reprezentanților acestora.

---

[9] Câteva exemple: *Platforma Program a Alianței PNL-PD*, aflată la guvernare, proclamă "primatul interesului public asupra celui privat în actul guvernării"; *Codul deontologic al judecătorilor şi procurorilor*, adoptat de către CSM prin Hotărârea nr. 328/2005 şi publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 815 din 08/09/2005 prevede (art. 23) primatul interesului public asupra celui personal în activitatea judecătorilor şi procurorilor; *Legea "anticorupție" nr. 161/2003* stabileşte "supremația interesului public" drept unul dintre "principiile care stau la baza prevenirii conflictului de interese în exercitarea demnităților publice şi funcțiilor publice" (Cartea I, Titlul IV, art. 71).

[10] Prof.univ. dr. Anton Carpinschi, *Cultura recunoşterii şi politicul comprehensiv*, Universitatea "Al.I.Cuza", Iaşi, 2003

Atunci când a decis să se ocupe de două teme concrete ale guvernării, relevante sub aspectul raportului dintre interesul general şi cel personal, Institutul pentru Politici Publice (IPP) a făcut-o inclusiv cu intenția de a propune - publicului, dar şi „actorilor politici" şi responsabililor guvernării - următoarea întrebare: „În ce măsură interesul public reprezintă astăzi, în societatea românească, o temă actuală sau în ce măsură el este (dacă este) un discurs depăşit şi relevant mai mult în raport cu interesele electorale decât cu calitatea guvernării.

Una din temele analizei IPP, aceea a facilităților locative şi de „protocol" de care beneficiază înalții demnitari ai statului, poate să aibă mai multe perspective asupra interesului public şi a raportului dintre acesta şi legislația şi practica în materie. Astfel, este indiscutabil un fapt de interes public dacă reglementările în domeniu sunt sau nu în acord cu normele constituționale privitoare la „egalitatea cetățenilor în fața legii şi a autorităților publice, fără privilegii şi fără discriminări". După cum, într-o enumerare pur exemplificativă, este de asemenea de interes public dacă patrimoniul imobiliar destinat cazării şi „protocolului" demnitarilor de stat - un patrimoniu având o valoare deosebită - este sau nu administrat în acord cu normele constituționale şi legale stabilind regimul juridic al proprietății publice.

Experiența anilor de după 1990 a arătat cu claritate acest fapt: calitatea guvernării şi „satisfacția socială" față de ea s-au aflat într-un raport direct proporțional cu gradul de responsabilitate şi integritate al guvernanților. Barometrele multianuale de opinie (dar şi rezultatele alegerilor din aceşti ani) sunt probe incontestabile în acest sens. Care indică inclusiv faptul că responsabilitatea şi integritatea în actul guvernării sunt percepute în fapt ca parametri ai gestionării interesului public, şi care dau publicului o anumită perspectivă cu privire la felul în care guvernanții se raportează pe de o parte la interesul general iar pe de alta la interesul personal. Din acest punct de vedere, o arată şi analiza de față, guvernanții şi actorii politici au reuşit numai într-o măsură destul de mică să gestioneze „binele comun" echilibrând tensiunile naturale dintre interesele personale şi de grup şi interesul public.

Concluziile şi recomandările pe care analiza IPP le face îşi propun, în domeniile de care s-au ocupat, să furnizeze idei apte să ajute la ameliorarea viitoare a lucrurilor. Cum se va vedea, propunerile IPP vizează cu precădere legislația şi practica instituțională. Luarea lor în considerare, în primul rând de către cei având prerogative legislative, se impune inclusiv din considerentul că perpetuarea unui tratament preferențial şi discriminatoriu în beneficiul demnitarilor de stat ori a folosirii pozițiilor publice pentru obținerea de avantaje financiare, nu o dată cumulate prin conflicte de interese şi incompatibilități, ar confirma indenegabil că interesul public şi imperativul prezervării preeminente a lui sunt decăzute din locul care le revine de drept în filosofia unei bune guvernări.

Metodologie

- În ceea ce priveşte modul în care interesul public este reprezentat la nivelul problemei privind drepturile locative şi de „protocol" de care beneficiază demnitarii publici şi funcționarii publici, cercetarea a vizat atât analiza cadrului legislativ relativ la această chestiune, cât şi informațiile primite, în urma solicitărilor formulate conform Legii liberului acces la informațiile de interes public nr. 544/2001, de la instituțiile statului.

În unele puncte, pentru prezentarea cât mai completă a perspectivelor şi a punctelor de vedere vizând problemele în discuție, au fost incluse în acest studiu informații preluate din mass-media.

Locuințele de serviciu şi de protocol, ca elemente principale ale acestui text, au fost analizate fiecare sub aspectele alocării şi vânzării lor. Există situații în care, fiind vorba de aplicarea prevederilor Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, chestiunile cercetate fac obiectul unor acțiuni în instanță, prin care IPP îşi manifestă încă o dată clar opțiunea pentru promovarea unei transparențe de cel mai înalt nivel în alocarea resurselor publice, opțiune pe care instituțiile statului nu înțeleg întotdeauna să şi-o asume.

A. Locuințe de serviciu

1. Alocarea locuințelor de serviciu

1.1. Administrația publică centrală

Locuințele de serviciu, la nivelul administrației publice centrale, au făcut obiectul a două cereri de informare publică formulate de către IPP în atenția Secretariatul General al Guvernului (SGG). În urma primei cereri, considerate nesatisfăcătoare de către IPP în raport cu informațiile solicitate(motiv pentru care IPP a introdus acțiune în instanță împotriva SGG, urmând ca organele abilitate să se pronunțe), a fost formulată, la data de 10. 07.2006, în nume personal, o altă cerere ținând de Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, prin care s-a încercat „elucidarea" a ceea ce SGG a trimis către IPP în primă fază cu privire la alocarea locuințelor de protocol.

Prima cerere de acces la informațiile de interes public formulată către SGG

În ceea ce priveşte prima cerere formulată, vizată fiind administrația publică centrală, IPP a solicitat, în temeiul Legii nr. 544/2001, la data de 2.03.2006, de la Secretariatul General al Guvernului informații referitoare la situația alocării locuințelor de serviciu personalului din ministere, din celelalte organe de specialitate ale administrației publice, în perioada 2000-2006. Este de precizat că Secretariatul General al Guvernului a primit aceste informații de la Regia Autonomă „Administrația Protocolului de Stat", acesta fiind organismul ce se

ocupă de locuințele de serviciu pentru administrația publică centrală. Astfel, s-au primit documente reprezentând sau conținând:

a. numele demnitarilor care au beneficiat şi/sau beneficiază de locuințe de serviciu;
b. copii după actele de aprobare a locuinței de serviciu pentru fiecare demnitar, care atestă atribuirea locuinței de serviciu pentru demnitarii menționați la punctul a);
c. adresa fiecărei locuințe de serviciu aflate în administrarea Regiei Autonome „Administrația Protocolului de Stat";
d. durata desfăşurării contractului între părți, inițial pentru o perioadă de 1 an, cu acordul Secretariatului General al Guvernului, aşa cum prevede legea în vigoare;
e. prelungirea duratei contractelor de închiriere cu acordul SGG, acolo unde este cazul, prin act adițional, conform prevederilor art. 1 alin. 4 din O.U.G. nr. 80/2001, aprobată cu modificări prin Legea nr. 717/2001, valoarea chiriei/lună exprimată în RON;
f. valoarea în lei/lună a bunurilor amortizate, după caz;
g. costurile întreținerii lunare, valoarea cheltuielilor de investiții, precum şi în ce au constat aceste intervenții, după caz .

Documentele obținute sunt emise, în pofida cererii formulate de IPP, în perioada 2002-2006, motivându-se de către RA-APPS că „locuințele de serviciu au fost repartizate începând cu anul 2002, deoarece O.U.G. nr. 80/2001, modificată prin Legea nr. 717/2001 a fost aprobată la data de 31 mai 2001, iar Legea a fost aprobată la 4 decembrie 2001. Până la această dată, cei care aveau funcții de demnitate publică numită erau cazați, cu acordul SGG şi al ministerului de resort, la hotel Triumf" din Bucureşti.

Cel mai important aspect în legătură cu aceste documente este acela că ele constituie obiectul unui proces pe rol între IPP şi SGG, IPP fiind nemulțumit de calitatea datelor furnizate, aceste fiind în multe aspecte practic neprelucrabile. Deşi este drept că, punctual, SGG a furnizat toate datele solicitate în baza Legii nr. 544/2001, aceste date au suscitat foarte mari dificultăți în procesul de analiză şi interpretare, în unele aspecte ele dovedindu-se de nedepăşit. Astfel, în solicitările/aprobările pentru locuințele de serviciu, nu se specifică numele demnitarului, nici măcar a celor care nu mai dețin acest statut, invocându-se ca aceste date cad sub prevederile Legii nr. 544/2001, prin coroborarea art. 2, lit. c cu art. 12, lit. d. De multe ori, în documentele furnizate, caracterizate de o diversitate de tipuri, instituția nu este specificată şi, de asemenea, multe copii sunt ilizibile în partea ce cuprinde numărul înregistrării.

Este de precizat că, deşi cererile pentru alocarea locuințelor de serviciu au fost trimise către IPP cu numele beneficiarilor şterse, SGG a furnizat o listă de 103 nume, reprezentând persoanele care au primit, prin SGG, locuință de serviciu în perioada 2002-2006. Aşa se explică faptul că am reuşit, în anumite cazuri, cum

este cel al Rovanei Plumb (vizibil în secțiunea 5.1., pct. (3)), să ne dăm seama despre ce persoane este vorba în respectivele cereri. Menționăm, totuşi, că sarcina IPP, în această chestiune şi în chestiuni similare, nu este centrată pe investigație, ci pe furnizarea unor recomandări care să ducă la optimizarea fenomenelor studiate, o acțiune de „scormonire" prin teancuri de documente aparent neinterpretabile fiind regretabilă şi contrazicând modul în care ar trebui să decurgă lucrurile într-o democrație normală.

A doua cerere de acces la informațiile de interes public formulată către SGG

La data de 10.07.2006, utilizându-se adresele locuințelor de serviciu pentru care SGG a aprobat cereri de alocare în perioada ianuarie 2002 - februarie 2006, date obținute în cadrul primei documentări, s-a solicitat Secretariatului General al Guvernului ca, pentru fiecare adresă indicată, să fie comunicată demnitatea publică/funcția publică pe care respectiva persoană a ocupat-o/ o ocupă, precum şi perioada în care fiecare dintre aceste persoane a beneficiat de locuința care i-a fost repartizată. Perioada care a fost cercetată a fost cea ulterioară adoptării OUG nr. 80/2001 privind stabilirea unor măsuri privind cazarea şi transportul persoanelor ce ocupă funcții de demnitate publică sau funcții asimilate funcțiilor de demnitate publică, ceea ce înseamnă perioada ulterioară datei de 31.05.2001.

Răspunsul SGG a constat într-o listă cu 178 de poziții în care se regăsesc aspectele solicitate, chestiuni care pot face obiectul cercetării şi interpretării . Această situație a cuprins atât demnitari publici , cât şi funcționari publici ce au utilizat respectivele locații. La un prim nivel, IPP constată cum, în cazul de față, furnizându-se demnitatea publică/funcția publică pe care o terță persoană o ocupă şi perioada în care respectiva demnitate publică/funcție publică este ocupată, aceste aspecte nu mai contravin, în opinia SGG, art. 12, alin. 1, lit. d) din Legea nr. 544/2001, ce reglementează datele exceptate de la liberul acces al cetățenilor sub rezerva informațiilor cu privire la datele personale. În prima cerere cu privire la alocarea locuințelor de serviciu adresată SGG, în copiile după actele de aprobare a locuinței de serviciu pentru fiecare demnitar, demnitatea publică era ştearsă şi nu putea fi aflată. Astfel, IPP îşi arată surprinderea cum două chestiuni practic identice sunt tratate în manieră atât de diferită de SGG, reliefând o practică generalizată a instituțiilor statului de a se "ascunde" în spatele unor formulări insuficient de clare ale Legii liberului acces la informațiile de interes public nr. 544/2001. Asemenea acțiuni, în care obținerea unor informații cu adevărat prelucrabile şi interpretabile este rezultatul unui efort susținut în solicitarea, în diferite forme, a aceloraşi date, conduc la ideea că punerea în practică a unei legi nu e, aşa cum ar fi normal, imperativă, ci pare rezultatul unui joc dictat de moftul personal.

1.2. Administrația publică locală

În ceea ce priveşte administrația publică locală, IPP a solicitat, utilizând mecanismele legale furnizate de aceeaşi Lege nr. 544/2001, la 29 martie 2006, în mod aleatoriu, din partea a cinci județe(Teleorman, Harghita, Alba, Arad şi Argeş), situația locuințelor de serviciu de la nivel local pentru perioada 2000-2006. Pentru aceste cinci județe, au fost solicitate următoarele documente:

1. numele tuturor persoanelor care au beneficiat si beneficiază de locuințe de serviciu obținute cu acordul prealabil al consiliilor județene respective, defalcat pe ani pentru perioada menționată
2. copie după documentul care atestă atribuirea locuinței de serviciu pentru fiecare persoană în parte, pentru perioada menționată;
3. valoarea chiriei locuinței atribuite fiecărei persoane, defalcat pe ani pentru perioada menționată;
4. valoarea cheltuielilor de întreținere pentru fiecare locuință de serviciu respectiv pentru fiecare persoană, pentru întreaga perioadă, defalcat pe ani;
5. valoarea cheltuielilor de investiții pentru fiecare locuință de serviciu respectiv pentru fiecare persoană şi tipul investiției, defalcat pe ani pentru perioada menționată;
6. lista bunurilor amortizate pentru fiecare investiție făcută în fiecare locuință de serviciu respectiv pentru fiecare persoană precum şi valoarea fiecărei amortizări, defalcat pe ani pentru perioada menționată;
7. adresa fiecărei locuințe de serviciu;
8. durata fiecărui contract de închiriere cu actele adiționale pentru eventualele prelungiri de termene, defalcat pe ani pentru perioada menționată;
9. prevederile legale în baza cărora persoanele din baza de date ale respectivelor consilii județene au primit locuințe de serviciu, pentru aceeaşi perioadă mai sus menționată.

Din partea Consiliului Județean Teleorman, în urma solicitării privind situația repartizării locuințelor de serviciu la nivelul acestui județ, s-a primit într-o primă fază o adresă în data de 5 aprilie 2006 prin care se preciza că informațiile solicitate se încadrează în prevederile art. 1 din Legea nr. 544/2001 şi vor fi transmise în termenul legal, complexitatea datelor solicitate necesitând invocarea art. 7 alin. (1) din aceeaşi lege, perioada de 10 zile pentru furnizarea documentelor fiind prea mică . Într-o a doua fază, în ziua de 11mai 2006, s-a primit o nouă adresă, corespunzătoare termenului de 30 de zile invocat , în care se afirma că:

a. informațiile solicitate la punctele 1, 3-4, 6,7 şi 8 nu se pot furniza, fiind exceptate de la accesul liber, conform art. 12, alin. (1), lit. „d" şi „g", coroborat cu art. 2, lit. „c" din Legea nr. 544/2001, în sensul că se referă la

datele personale ale persoanelor fizice, precum şi faptul că pot prejudicia măsurile de protecție a tinerilor;

b. se furnizează doar valoarea totală a cheltuielilor de investiții pentru locuințele de serviciu(fără prezentare defalcată pe anii solicitați), datele referitoare la persoane neputând fi comunicate, din considerente precizate la lit. „a");
c. despre informațiile solicitate la punctele 2 si 9, se precizează că nu privesc activitățile consiliului județean Teleorman şi, prin urmare, nu au fost furnizate.

Pentru acest răspuns, IPP şi-a rezervat dreptul de a acționa Consiliul Județean Teleorman în judecată, urmând ca instanța judecătorească să se pronunțe asupra aspectelor sesizate.

Consiliul Județean Harghita a răspuns solicitării IPP într-o primă fază precizând că informațiile solicitate necesită timp pentru a fi furnizate şi că ele vor fi comunicate conform prevederilor legale în maximum 30 de zile. Totodată, instituția susține că nu vor fi comunicate datele cu caracter personal care potrivit art. 12 din Legea nr. 544/2001 sunt exceptate de la accesul liber al cetățenilor. Într-o a doua adresă, au fost furnizate datele solicitate, cu excepția celor considerate ca având caracter personal. Pentru această chestiune, IPP a considerat de cuviință să dea în judecată Consiliul Județean Harghita, aşteptând soluționarea cererii sale.

Din partea Consiliului Județean Alba, s-a primit în data de 17 martie 2006 răspunsul la cererea formulată de IPP conform căruia „Consiliul Județean Alba nu deține în domeniul privat al județului asemenea locuințe, iar ca urmare a acestui fapt, în perioada cuprinsă între anul 2000 şi până în prezent nicio persoană nu a beneficiat de atribuirea unei locuințe de serviciu".

Consiliul Județean Arad susține, în răspunsul din 17 martie 2006 la solicitarea IPP, că această instituție nu a alocat locuințe de serviciu în perioada 2000-2006.

Consiliul Județean Argeş răspunde la aceeaşi cerere, în data de 15.03.2006, precizând că această instituție nu dispune de fond locativ cu destinația de locuință de serviciu şi, mai mult, nici nu are „cadrul normativ legal pentru crearea unui fond locativ cu destinația locuințe de serviciu".

Toate aceste aspecte relevă harababura care există pe plan local în problema locuințelor de serviciu, autoritățile locale, dovedind, fie din incompetență, fie din interes personal, imposibilitatea de a trata transparent şi metodic o asemenea chestiune.

2. Vânzarea locuințelor de serviciu

În baza cererii formulate de către IPP la data de 13 iulie 2006, au fost solicitate, la nivelul administrației publice centrale, în baza Legii liberului acces la informațiile de interes public nr. 544/2001, către 15 ministere[11], SGG şi alte 3 instituții publice[12], informații cu privire la situația locuințelor de serviciu înstrăinate de instituțiile în cauză în perioada 1 noiembrie 1996 - 30 iunie 2006. Pentru fiecare eventuală locuință de serviciu înstrăinată, au fost cerute următoarele date:

a. numele persoanei către care s-a efectuat înstrăinarea locuinței de serviciu
b. data la care s-a produs înstrăinarea locuinței de serviciu
c. suma care a fost plătită pentru vânzarea locuinței de serviciu sau valoarea de inventar a locuinței de serviciu în momentul efectuării înstrăinării sale
d. adresa fiecărei locuințe de serviciu înstrăinate
e. anul construcției locuinței de serviciu înstrăinate
f. cadrul legal în baza căruia a fost realizată înstrăinarea locuinței de serviciu.

În urma acestei cercetări, a rezultat, sub rezerva Ministerului Sănătății Publice, care nu a răspuns în niciun fel cererii de informații publice, motiv pentru care IPP a înaintat acțiune în instanță asupra sa, că vânzarea locuințelor de serviciu nu a căzut în seama acestor instituții, ci a fost realizată, în perioada mai sus menționată, de către RA-APPS, cu excepția cazurilor aflate sub incidența Legii nr. 562/2001 privind autorizarea instituțiilor publice din sistemul de apărare, ordine publică şi securitate națională de a vinde personalului propriu unele locuințe de serviciu pe care acestea le au în administrare[13]. Informațiile obținute de IPP privind vânzarea de locuințe de serviciu realizată de instituțiile din sistemul de apărare au fost considerate ca nerespectând ceea ce a fost solicitat în cererile formulate, motiv pentru care instanțele de judecată se vor pronunța în procesele intentate de IPP Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Administrației şi Internelor, Serviciului Român de Informații, Serviciului de Telecomunicații Speciale. IPP consideră total neadecvat modul în care aceste instituții au considerat să trateze cererile de informații publice înaintate, dovadă

[11] Ministerul Apărării Naționale; Ministerul Educației şi Cercetării; Ministerul Sănătății Publice; Ministerul Administrației şi Internelor; Ministerul Justiției; Ministerul Transporturilor, Construcțiilor şi Turismului; Ministerul Agriculturii, Pădurilor şi Dezvoltării Rurale; Ministerul Comunicațiilor şi Tehnologiei Informației; Ministerul Afacerilor Externe; Ministerul Muncii, Solidarității Sociale şi Familiei; Ministerul Economiei şi Comerțului; Ministerul Integrării Europene; Ministerul Finanțelor Publice; Ministerul Culturii şi Cultelor; Ministerul Mediului şi Gospodăririi Apelor

[12] Serviciul Român de Informații, Serviciul de Telecomunicații Speciale, Serviciul de Protecție şi Pază

[13] Astfel, au fost vândute locuințe de serviciu de către Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Administrației şi Internelor, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Telecomunicații Speciale, Serviciul de Protecție şi Pază

fiind faptul că au fost furnizate, în locul unor situații care să reliefeze ce s-a întâmplat pentru fiecare vânzare în parte, cifre care să acopere, la acest nivel, totalul operațiunilor desfăşurate.

B. Locuințe de protocol

În interesul documentării practicilor de management la nivelul fondului de locuințe de protocol, la data de 9 iulie 2006 s-a solicitat SGG să facă precizări cu privire la modalitatea în care RA-APPS are organizată evidența acestor imobile. Solicitarea făcută a avut în vedere dispozițiile paragrafului ultim al art. 58 din Legea locuinței nr. 114/1996 potrivit căruia „Lista imobilelor cu destinație de reşedință oficială, precum şi a celorlalte locuințe de protocol, şi condițiile pe care acestea trebuie să le îndeplinească se stabilesc prin hotărâre a Guvernului" (aşa cum s-a precizat în secțiunea rezervată cadrului legislativ relativ la locuințele de protocol, condițiile pe care trebuie să le îndeplinească acestea au fost stabilite prin HG nr. 561/1999 pentru aprobarea criteriilor de stabilire a imobilelor cu destinație de reşedințe oficiale şi a celorlalte locuințe de protocol, modificată şi completată prin HG nr. 1000/1999). Prin cererea de informații din 9 iulie 2006 s-a mai solicitat SGG să comunice „Lista locuințelor de serviciu aflate în administrarea <Regiei Autonome Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat>". De asemenea s-a mai cerut să se precizeze dacă, ulterior adoptării Legii locuinței nr. 114/1996, RA-APPS a vândut locuințe de protocol, iar în eventualitatea unui răspuns afirmativ către cine şi pe ce temei legal.

II. Drepturile locative şi de „protocol" de care beneficiază demnitarii publici şi funcționarii publici

1. Cazarea oficialilor în locuințele de serviciu şi locuințele de protocol

Legislația în vigoare în România reglementează „dreptul la cazare" al mai multor categorii de oficiali şi stabileşte, în mod corespunzător, mai multe categorii de locuințe (toate realizate din fonduri de la bugetul de stat sau de la bugetele locale). Astfel, principala reglementare specială în materie, Legea locuinței nr. 114/1996, distinge între:

- ***„locuința de serviciu"*** (art. 2 lit. d) ca acea „Locuință destinată funcționarilor publici, angajaților unor instituții sau agenți economici, acordată în condițiile contractului de muncă, potrivit prevederilor legale" şi

- ***„locuința de protocol"*** - „Locuința destinată utilizării de către persoanele care sunt alese sau numite în unele funcții ori demnități publice, exclusiv pe durata exercitării acestora" (art. 2 lit. g).

Art.58 al aceleiaşi Legi prevede că preşedintele României, preşedintele Senatului, preşedintele Camerei Deputaților şi primul-ministru beneficiază de

câte o locuință de protocol, ca „reşedință oficială”. De asemenea, actul normativ stabileşte şi o altă categorie de imobile din fondul locativ public destinată oficialilor - „casa de vacanță”, drept locuința ocupată temporar, ca reşedință secundară, destinată odihnei şi recreerii.

Este de precizat că locuințele de serviciu şi locuințele de protocol au constituit principala modalitate de rezolvare a problemei cazării unor categorii de oficiali şi până la adoptarea Legii nr. 114/1996 şi celorlalte acte normative subsecvente, respectiv în perioada 1990 - 1996. Pentru alte modalități de cazare a oficialilor, vezi *Anexa.*

2. Cadru instituțional privind locuințele de serviciu şi locuințele de protocol

2.1. Locuințe de serviciu: alocare şi vânzare

Ca o distincție, ținând de natura documentării pe care a realizat-o Institutul pentru Politici Publice(IPP), chestiunea ***locuințelor de serviciu*** implică două aspecte: alocarea lor, precum şi vânzarea acestora.

2.1.1. Alocarea locuințelor de serviciu

În ceea ce priveşte ***alocarea***, la nivelul administrației publice centrale, în perioada 2000-2006, această alocare este realizată de către Regia Autonomă „Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat” (R.A.-A.P.P.S.) „la cererea ministerelor, a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale sau a instituțiilor publice interesate, după caz, cu acordul prealabil al Secretariatului General al Guvernului şi în limita fondului locativ existent” (art. 1, alin. 2 al Ordonanței de Urgență nr. 80/2001 privind stabilirea unor măsuri pentru asigurarea, temporar, a locuințelor de serviciu necesare unor categorii de personal din cadrul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale şi instituțiilor publice). Totuşi, analizând documentele furnizate de către SGG în chestiunea locuințelor de serviciu, contrar prevederilor legale mai sus enunțate, se constată că nu există o practică unitară în modul cum sunt redactate cererile pentru închirierea sau pentru prelungirea contractului de închiriere pentru locuințele de serviciu: uneori persoana în cauză se adresează SGG, alteori structura din care face parte solicită acordarea unei locuințe de serviciu de către SGG.

La nivelul administrației publice locale, alocarea locuințelor de serviciu se realizează de către Consiliile Județene pentru fiecare unitate administrativă în parte, însă, în urma constatărilor IPP, numărul locuințelor de serviciu la nivel local este foarte scăzut, existând numeroase județe care nu mai dispun de locuințe de serviciu. De exemplu, pe baza informațiilor extrase din răspunsurile a cinci consilii județene la solicitările formulate în virtutea Legii nr. 544/2001 privind

liberul acces la informații de interes public, doar un singur consiliu județean mai avea în administrare locuințe de serviciu (Consiliul Județean Harghita).

2.1.2. Vânzarea locuințelor de serviciu

În ceea ce priveşte ***vânzarea locuințelor de serviciu***, la nivelul administrației publice centrale, aceasta a fost realizată, în perioada 1 noiembrie 1996-30 iunie 2006, de către RA-APPS, cu excepția situațiilor aflate sub incidența a două legi: Legea nr. 562/2004, privind autorizarea instituțiilor publice din sistemul de apărare, ordine publică şi securitate națională de a vinde personalului propriu unele locuințe de serviciu pe care acestea le au în administrare, şi Legea nr. 579/2004, privind autorizarea Ministerului Justiției de a vinde locuințele de serviciu pe care le are în administrare, abrogată ulterior prin Legea nr. 222/2005. Astfel, înafară de RA-APPS de unde, deocamdată, nu se pot obține informații cu privire la eventualele vânzări de locuințe de serviciu din cauza neaplicării legislației privind liberul acces la informațiile de interes public, la nivelul administrației publice centrale, vânzări de locuințe de serviciu, în perioada 1 noiembrie 1996-30 iunie 2006, au fost realizate de către Ministerul Apărării Naționale (M.Ap.N), Ministerul Administrației şi Internelor (M.A.I.), Serviciul Român de Informații (S.R.I.), Serviciul de Telecomunicații Speciale (S.T.S.) şi de către Serviciul de Protecție şi Pază (S.P.P.).

2.2. Administrarea locuințelor de protocol

Locuințele de protocol, aflate în proprietatea publică a statului (ceea ce înseamnă că nu pot fi vândute), se află, la nivelul întregii țări, în administrarea RA-APPS.

Cele mai importante reglementări privind administrarea locuințelor de protocol sunt cuprinse în Cap. VIII al Legii locuinței nr. 114/1996. Cum s-a precizat în cadrul Secțiunii II.1 a studiului, locuințele de protocol sunt destinate utilizării de către persoanele care sunt alese sau numite în unele funcții ori demnități publice, exclusiv pe durata exercitării acestora. Preşedintele României, preşedintele Senatului, preşedintele Camerei Deputaților şi primul-ministru beneficiază de câte o locuință de protocol, ca „reşedință oficială". Aceste reşedințe sunt atribuite de către Guvern şi sunt puse la dispoziția oficialilor, împreună cu dotările aferente, pe întreaga perioadă a exercitării funcției.

Legea locuinței prevede de asemenea că pot beneficia de locuință de protocol, la cerere, cu plata chiriei prevăzute de lege, persoanele care îndeplinesc următoarele funcții publice: vicepreşedinți ai Senatului şi ai Camerei Deputaților, miniştri de stat, miniştrii şi asimilații acestora, precum şi preşedintele Curții Supreme de Justiție, preşedintele Curții Constituționale, preşedintele Curții de Conturi, preşedintele Consiliului Legislativ şi avocatul poporului, pe durata exercitării funcției sau a mandatului. Pentru aceste persoane, atribuirea locuinței de protocol se face prin decizie a primului-ministru şi se pune la dispoziția lor de

către RA-APPS. Aceste locuințe de protocol pot fi atribuite numai persoanelor care nu dețin, în localitatea în care îşi desfăşoară activitatea, o altă locuință care să corespundă anumitor condiții, stabilite prin Hotărâre de Guvern (a se vedea în acest sens secțiunea 3.2).

Pentru locuințele de protocol, contractele de închiriere se încheie de către RA-APPS cu beneficiarii direcți, care, pe această bază, ocupă locuința respectivă împreună cu membrii familiei. Contractul de închiriere a locuințelor de protocol şi a celor cu destinație de reşedință oficială încetează de drept în termen de 60 de zile de la data eliberării din funcție a beneficiarului.

2.3. Regia Autonomă "Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat" (RA-APPS)

Având în vedere importanța RA-APPS în problema locuințelor de serviciu şi de protocol, se impune o prezentare şi o analiză a rolului şi regimului său juridic, elemente elocvente pentru soluțiile propuse de IPP în ceea ce priveşte cazarea oficialilor în locuințe de serviciu şi de protocol.

2.3.1. Istoricul RA-APPS

RA-APPS a fost înființată la data de 1 iulie 1990 ca Regia autonomă română de turism şi prestații "DACOREX & CO". Statutul său juridic era de „societate comercială pe acțiuni cu capital de stat". Regia constituia în fapt o reorganizare a ceea ce fusese „Gospodăria de Partid" - un patrimoniu foarte mare şi valoros, precum şi o întreagă armată de oameni pe care nomenclatura Partidului Comunist le avea la dispoziție pentru a-şi satisface, şi prin aceasta, privilegiile specifice regimurilor totalitare. Prin actul normativ de înființare, HG nr. 763/1990, se stabilea că obiectul de activitate al Regiei îl constituia, în principal: organizarea, dezvoltarea si exploatarea în scopuri turistice a bazei materiale din administrare; „atragerea capitalului străin" pentru dezvoltarea acestei baze materiale; prestarea altor servicii pentru instituții publice etc. Cu privire la patrimoniul pe care Regia l-a preluat, acesta a constituit o informație care nu a fost accesibilă public. Astfel, Guvernul român a decis ca cele două Anexe al HG, cuprinzând prima, lista „întreprinderilor" iar a doua, lista cu „palatele şi casele de oaspeți", preluate de către Regie, să nu fie publicate în Monitorul Oficial, în textul HG făcându-se mențiunea - specifică practicii regimului comunist, dar într-o anumită măsură şi guvernărilor ulterioare - că respectivele anexe se comunică numai „unităților interesate".

2.3.2 RA-APPS : organizare şi funcționare. Aspecte legale şi practice

În anii care au urmat, ideea organizării acestei Regii pe principiile unei societăți comerciale profitabile din punct de vedere economic a fost abandonată. Regia s-a aflat în ultimii 15 ani în centrul multor scandaluri de corupție, oamenii politici cei mai importanți folosindu-se de pozițiile lor publice pentru a obține pentru ei şi

familiile lor numeroase şi importante avantaje locative şi de altă natură. Vilele, palatele, hotelurile şi restaurantele de lux, bazele de tratament şi de divertisment, situate în staţiunile turistice cele mai căutate, rezervaţiile de vânătoare etc. au fost şi sunt folosite de către înalţii oficiali ai statului, familiile şi prietenii lor contra unor costuri derizorii - diferenţele de cost fiind de fiecare dată suportate „de la buget".

Ulterior adoptării HG nr. 763/1990, activitatea Regiei a fost reglementată succesiv prin alte cinci HG-uri; „obiectul de activitate" al Regiei a devenit tot mai puţin unul vizând o activitate economică profitabilă şi s-a concentrat aproape exclusiv pe „asigurarea serviciilor de reprezentare şi protocol" a demnitarilor aparţinând celor mai importante autorităţi şi instituţii publice - Parlament, Administraţia Prezidenţială, Guvern, Curtea Constituţională etc. etc.

În prezent, activitatea RA-APPS este reglementată prin HG nr. 60/2005. Potrivit actului normativ (art. 1), Regia este organizată şi funcţionează „în scopul administrării, păstrării integrităţii şi protejării bunurilor aparţinând domeniului public al statului, destinate asigurării serviciilor publice de interes naţional - de reprezentare şi protocol pentru Senat, Camera Deputaţilor, Administraţia Prezidenţială, Guvern şi Curtea Constituţională -, a bunurilor destinate asigurării de servicii specifice pentru misiunile diplomatice, oficiile consulare, reprezentanţele organizaţiilor internaţionale interguvernamentale acreditate în România şi pentru personalul acestora, precum şi a bunurilor aparţinând domeniului privat al statului, pe care le are în administrare". Este stabilit de asemenea că Regia „funcţionează pe bază de gestiune economică şi autonomie financiară sub autoritatea Secretariatului General al Guvernului, care îndeplineşte faţă de aceasta atribuţiile legale prevăzute pentru ministerul de resort".

Regia are în structura sa 14 sucursale: „de reprezentare şi protocol" (în Bucureşti, Suceava, Cluj-Napoca, Neptun, Olăneşti, Sinaia); „agroindustriale" (în Pipera, Măgurele, Băneasa); „agrosilvică şi de agrement" (Scroviştea); „de administrare a patrimoniului de protocol"; „de transport"; de administrare şi întreţinere a fondului imobiliar".

RA-APPS are în administrare „bunurile imobile din domeniul public al statului" (cele cuprinse în Anexa 3 la HG nr. 60/2005) şi „bunuri imobile din domeniul privat al statului" (Anexa 4 la HG nr. 60/2005), precum şi, „în proprietate", un patrimoniu imobiliar propriu (Anexa 5 la HG nr. 60/2005). La data analizei de faţă „patrimoniul regiei este de 8.499,615 miliarde lei vechi". Potrivit art. 4 al HG nr. 60/2005, valoarea patrimoniului este „stabilită pe baza bilanţului contabil încheiat la data de 30 noiembrie 2004". Cu privire la valoarea patrimoniului Regiei, este de semnalat că stabilirea lui „pe baza bilanţului contabil" reprezintă o subevaluare drastică şi foarte evidentă**.** Tema subevaluării acestui patrimoniu a constituit şi constituie o preocupare inclusiv la nivelul presei. În anii din urmă au existat cazuri, foarte relevante sub acest aspect, în care importanţi oficiali au

„cumpărat" locuințe aflate în administrarea RA-APPS la valoarea la care acestea erau înscrise în evidențele contabile ale Regiei, valoare de zeci de ori mai mică decât cea reală, valoarea „de piață". Subevaluarea (evaluarea nereală) a patrimoniului Regiei reprezintă, de altfel, un fapt recunoscut ca atare inclusiv de responsabilii Regiei. Un exemplu este cel declarațiilor publice făcute recent de către unul dintre foştii directori ai RA-APPS: „O evaluare nu există şi nici n-a existat. Valoarea de inventar, valoarea contabilă a fiecărui activ, nu a fost adusă la zi pentru că ordonanțele Ministerului Finanțelor, şi de atunci, şi de acum, nu au fost obligatorii. Există doar Legea 213/1998, care făcea delimitarea între bunurile publice şi cele private şi care era obligatorie pentru administrațiile centrale, regiile statului şi administrațiile locale"[14].

Aşa cum rezultă din Anexele 3, 4 şi 5 ale HG nr. 60/2005, „inventarul" Regiei cuprinde aproape 1.000 de poziții însemnând mai ales: mii de hectare de teren, de cea mai mare valoare - agricol, forestier, dar şi foarte mult teren aferent construcțiilor din Bucureşti, din împrejurimi şi din stațiunile foarte căutate; vile, apartamente de lux şi alte sute de „imobile"; complexe agrosilvice şi agroindustriale, baze de transport şi de service auto; complexe de agrement, complexe turistice şi de tratament având hoteluri, vile, bazine de înot, popicării, crame, ferme agro-zootehnice, secții de producție, crescătorii de fazani, sere, piscicultură, piscine, patinoare, terenuri de tenis, terenuri de golf, plaje, restaurante, braserii, policlinici, baruri cu săli de joc, debarcadere etc. etc.; institute de gerontologie şi geriatrie; case de oaspeți; castele de vânătoare cu terenurile aferente şi multe altele.

Art. 7 alin. (2) din HG nr. 60/2005 prevede : „cheltuielile pentru administrarea, funcționarea, conservarea şi protejarea bazei materiale destinate activității de reprezentare şi protocol se acoperă anual, în cote părți stabilite prin contracte de prestări de servicii, până la acoperirea cheltuielilor efective aferente bazei materiale cu această destinație, de către Senat, Camera Deputaților, Administrația Prezidențială, Guvern şi Curtea Constituțională, la nivelul sumelor aprobate prin bugetele proprii". Această normă de principiu este completată cu aceea a alin. (6), conform căreia „Sumele neacoperite de cele 5 instituții beneficiare, rezultate ca diferență între cheltuielile efective pentru administrarea, funcționarea, conservarea şi protejarea bazei materiale de reprezentare şi protocol, înregistrate de regie, şi sumele prevăzute cu această destinație în bugetele proprii, cu rectificările ulterioare, ale celor 5 instituții beneficiare, preluate în contractele de prestări de servicii anuale, se suportă de către regie din veniturile proprii". Ultima dispoziție citată este reprezentativă pentru organizarea, funcționarea şi „obiectul de activitate" al Regiei, în special sub aspectul arbitrariului cheltuielilor pe care demnitarii şi funcționarii publici le pot face beneficiind de privilegiile asigurate prin însăşi existența unei asemenea „Regii de protocol". Mai exact, nu numai că asemenea cheltuieli sunt prevăzute de drept, în fiecare an, din bani publici, în bugetele instituțiilor amintite (astfel

[14] « Săptămâna financiară », *RA-APPS, Vaticanul României - Interviu cu Aurel Vlaicu, fost director al RA-APPS*, 10 iulie 2006

cum nu se întâmplă cu nicio altă categorie de cetățeni) dar respectivele cheltuieli mai pot fi şi suplimentate - fără nicio limitare a cuantumului lor! - „din veniturile proprii ale Regiei"; o Regie care, nota bene, administrează un imens patrimoniu al statului.

În cadrul analizei s-a intenționat o documentare cu privire rezultatele economico-financiare ale Regiei, având în vedere mai ales reglementările de mai sus. Din păcate, documentarea a fost imposibilă din cauză că bugetele de venituri şi cheltuieli ale RA-APPS constituie informații neaccesibile public. Astfel, prin Hotărârile de Guvern prin care au fost aprobate bugetele anuale de venituri şi cheltuieli s-a stabilit ca anexele care cuprindeau efectiv aceste bugete - şi în legătură cu care de fiecare dată se prevedea că „fac parte integrantă din prezenta Hotărâre" - să nu fie publicate în Monitorul Oficial, ci fie „Se comunică instituțiilor interesate", fie „Se comunică Secretariatului General al Guvernului". Astfel s-a procedat, de exemplu, prin Hotărârile de Guvern nr. 712/2000, 144/2002, 1526/2002, 2450/2004 etc. IPP constată că această practică a fost în mod evident contrară dispozițiilor constituționale în materie. Astfel, potrivit art. 107 din Constituția României (devenit art. 108 ulterior revizuirii prin Legea nr. 429/2003), sunt exceptate de la publicare, şi se „comunică numai instituțiilor interesate" numai „Hotărârile cu caracter militar". Or, este evident că bugetele de venituri şi cheltuieli ale RA-APPS nu puteau şi nu pot să aibă un asemenea caracter. IPP apreciază drept rezonabilă suspiciunea că această practică netransparentă şi neconstituțională ar fi putut să urmărească să evite publicarea unor informații atestând ineficiența unei Regii publice care, în beneficiul înalților demnitari publici, prestează servicii de „protocol" echivalente unor privilegii inacceptabile într-un sistem constituțional întemeiat pe principiul egalității cetățenilor şi al interzicerii oricăror privilegii şi discriminări. Singurul an în legătură cu care s-a făcut documentarea şi în care bugetul anual al Regiei a fost publicat a fost 2006 - HG nr. 253 din 22 februarie 2006 privind aprobarea bugetului de venituri şi cheltuieli pe anul 2006 al Regiei Autonome "Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat", regie autonomă de interes național, aflată sub autoritatea Secretariatului General al Guvernului (HG şi anexele acesteia au fost publicate în Monitorul Oficial, Partea I nr. 178 din 24 februarie 2006. În opinia IPP, datele unui singur buget anual al Regiei (din al cărui exercițiu au mai şi rămas mai mult de patru luni, şi cuprinzând pentru anul în curs doar „prevederi") sunt în mod evident insuficiente pentru o analiză relevantă a activității multianuale economico-financiare a Regiei. În vederea unei documentări adecvate, şi având în vedere că nepublicarea în Monitorul Oficial a bugetelor anuale ale Regiei, IPP a adresat Secretariatului General al Guvernului solicitarea de a-i fi comunicate aceste bugete, cu eventualele rectificări, din perioada 2000-2005.

Cu deosebire în ultimii ani, Regia Protocolului de Stat s-a aflat în centrul unor serioase scandaluri de corupție, ocazii cu care a fost evidențiată mai ales implicarea unor înalți oficiali publici, a prietenilor ori partenerilor lor de afaceri în obținerea unor importante avantaje materiale. Un ultim asemenea caz a fost, foarte recent, cel făcut public de însăşi Autoritatea de Control a Guvernului.

Presa a relatat despre verificările făcute de instituția guvernamentală[15], evidențiind nereguli grave în „gestionarea" patrimoniului Regiei. Astfel, unele cereri de restituire a imobilelor către proprietarii de drept au fost respinse pe motiv că solicitantul nu are suficiente acte doveditoare, deşi acestea existau în dosarul depus ulterior, instanța dând câştig de cauză foştilor proprietari. Au fost constatate situații în care conducerea Regiei a respins solicitările de restituire în natură, iar ulterior imobilele au fost înstrăinate. În alte cazuri, „RA-APPS a emis decizii de respingere a solicitărilor iar pentru că riscau să nu mai obțină nimic din ce li se cuvenea erau determinați să-şi vândă drepturile litigioase asupra imobilelor revendicate unor clienți politici ai partidului care stăpânea RA-APPS (PSD între 2000 şi 2004, PD în 2005-2006). Revendicatorii acceptau şi 10% din prețul de piață al terenurilor sau caselor care le fuseseră confiscate de comunişti. Apoi, în câteva luni, RA-APPS debloca dosarul sau schimba decizia, după caz".

2.3.3. Vânzarea bunurilor aflate în patrimoniul RA-APPS

În anii anteriori au existat de asemenea cazuri în care înalți demnitari guvernamentali au determinat adoptarea de hotărâri de Guvern prin care „au cumpărat", pentru firmele şi asociațiile lor, la prețuri derizorii şi fără organizarea de licitații publice, imobile aflate în administrarea RA-APPS[16].

Cu privire la vânzarea bunurilor aflate în administrarea RA-APPS se mai impun de asemenea următoarele observații. În conformitate cu reglementări constituționale, completate cu cele ale Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia, bunurile din domeniul public sunt „inalienabile, insesizabile şi imprescriptibile". Aceste bunuri pot fi înstrăinate numai dacă anterior sunt trecute în categoria bunurilor proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale. Inclusiv cu ocazia documentării acestei analize, IPP a constatat că există o practică aproape curentă, cu deosebire vizând bunurile aflate în administrarea RA-APPS, de trecere a acestora din domeniul public în cel privat al statului. Unul dintre exemplele cele mai reprezentative este acela al HG nr. 854/2000 privind organizarea şi funcționarea Regiei Autonome "Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat", act normativ prin care au fost trecute din domeniul public în domeniul privat al statului 366 de „imobile" (Anexa 4 a HG): vile, hoteluri, complexe hoteliere, case de oaspeți, complexe agroindustriale, ferme agrozootehnice şi sectoare piscicole, spații comerciale etc., toate cu terenurile aferente. În urma adoptării

[15] Agenția de presă « Rompres », *Nereguli la RA-APPS,* 19 iulie 2006 ; Ziarul «Cotidianul», *Mafia imobilelor RA-APPS,* 21 iulie 2006

[16] Două asemenea cazuri sunt cele ale ministrului Apărării din legislatura 1996-2000 şi al primului-ministru din legislatura 2000-2004 (H.G. nr. 811/1998 pentru modificarea anexei la H.G. 158/1997 privind transmiterea, cu plată, a unor imobile din patrimoniul Regiei Autonome «Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat» în patrimoniul unor persoane juridice, respectiv H.G. nr. 487/2001 privind trecerea unor imobile din domeniul public în domeniul privat al statului şi transmiterea acestora cu plată în proprietatea Asociației Generale a Vânătorilor şi Pescarilor Sportivi din România, precum şi darea în folosință gratuită a unui teren proprietate publică a statului

acestui act normativ, în domeniul public al statului au mai rămas numai 91 de „imobile” (Anexa 3 a HG), dintr-un total de 457 de asemenea imobile câte existau la acea dată. Este de subliniat faptul că deşi a reglementat în legătură cu un aspect de o importanță specială (trecerea din domeniul public în cel privat al unui patrimoniu de o valoare foarte mare), Guvernul a fundamentat şi motivat mai mult decât nesatisfăcător hotărârea adoptată, fapt care contravine inclusiv normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, astfel cum acestea sunt prescrise prin Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

Un alt caz care poate fi amintit cu titlu de exemplu este cel al HG nr. 1803/2004 privind transmiterea unui imobil din domeniul public al statului şi din administrarea Regiei Autonome "Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat" în domeniul privat al statului şi în administrarea Regiei Autonome "Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat". Prin această HG a fost trecut din domeniul public în domeniul privat al statului un teren în suprafață de peste 50.000 de mp, iar Nota de fundamentare a actului normativ nu a fost (şi nu este) publicată, astfel cum se impunea potrivit art. 31 alin. (5) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative: „Expunerile de motive la legi şi notele de fundamentare la ordonanțe şi hotărâri ale Guvernului se publică împreună cu actul normativ în cauză sau se prezintă pe Internet de către autoritățile publice emitente."

Referirile făcute în cadrul acestui subcapitol, dar şi numeroasele investigații şi relatări pe care presa le-a făcut în decursul mai multor ani sugerează necesitatea ca trecerea unor asemenea bunuri dintr-o categorie în cealaltă să fie reglementată mai strict şi într-o manieră care să evite înstrăinarea lor nejustificată şi contraproductivă economic. Cu deosebire în cazul patrimoniului RA-APPS a devenit aproape o practică vânzarea la prețuri foarte mici şi fără licitație (stabilindu-se, astfel, inclusiv prin Hotărâri şi Ordonanțe de Guvern) a unor bunuri de o valoare mult mai mare, situate în zone centrale, cel mai adesea în beneficiul unor înalți oficiali publici, al familiilor şi partenerilor lor de afaceri ori al partidelor din care aceştia fac parte. Iar aceasta după ce, în prealabil, bunurilor respective au fost trecute din domeniul public în cel privat. IPP nu pledează pentru menținerea în proprietatea publică şi în administrarea statului a unui patrimoniu cât mai mare, ci pentru soluții legislative şi de ordin practic apte să evite cât mai mult posibil prejudicierea intereselor economice publice, inclusiv prin acte de corupție. În mod concret, IPP consideră că actualele reglementări în materie sunt amendabile, inclusiv sub aspectul necesității de a se reglementa obligativitatea stabilirii valorii imobilelor de către evaluatori independenți, existenți pe piața liberă.

Critica IPP vizează în principal dispozițiile Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia. Potrivit actului normativ (art. 10 alin. 2), „Trecerea din domeniul public în domeniul privat se face, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al

Municipiului Bucureşti sau a consiliului local, dacă prin Constituție sau prin lege nu se dispune altfel". Alineatul următor al textului citat stabileşte că hotărârea de trecere a bunului în domeniul privat poate fi atacată, „în condițiile legii, la instanța de contencios administrativ competentă în a cărei rază teritorială se află bunul". În considerarea garanțiilor pe care le consideră necesare sub acest aspect, amintite mai sus, IPP apreciază că actualele reglementări se impun amendate cel puțin sub aspectul necesității unui mecanism de control mai eficace al trecerii bunurilor din domeniul public în cel privat. Astfel, în cazul RA-APPS de exemplu, din coroborarea prevederilor Legii 213/1998, amintite mai sus, cu cele ale Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 a contenciosului administrativ rezultă că hotărârile prin care Guvernul trece bunurile aflate în administrarea Regiei din proprietatea publică în cea privată ar putea fi atacate în instanță în primul rând de către conducerea Regiei. Or, în practică este greu de presupus că lucrul acesta ar putea să se întâmple în condițiile în care Regia este organizată şi funcționează „sub autoritatea Secretariatului General al Guvernului" iar conducerea acesteia este numită şi revocată prin ordin al ministrului delegat pentru Coordonarea Secretariatului General al Guvernului. IPP apreciază că o alternativă la actualele reglementări ar putea să o reprezinte instituirea unei competențe specializate a Curții de Conturi. O asemenea competență ar putea să aibă în vedere fie un aviz prealabil care să fie solicitat Curții de Conturi (eventual pentru situațiile în care valoarea bunurilor în cauză depăşeşte un anumit plafon, stabilit prin lege), fie obligativitatea exercitării controlului, anual, cu privire la hotărârile care au avut ca obiect bunuri a căror valoare depăşeşte un anumit plafon stabilit prin lege. Atribuirea către Curtea de Conturi a unor asemenea competențe ar fi în acord cu statutul acestei instituții, statut care include „funcțiunea de control asupra modului de gestionare a patrimoniului public şi privat al statului şi al unităților administrativ-teritoriale" (art. 16 alin. 1 al Legii nr. 94/1992 privind organizarea şi funcționarea Curții de Conturi). O asemenea competență a Curții de Conturi ar fi fezabilă ținând cont şi de faptul că această instituție are în organizarea şi structuri teritoriale (Camerele de Conturi).

De asemenea, în considerarea dispozițiilor art. 136 alin. (5) din Constituția României, în conformitate cu care „Proprietatea publică este inviolabilă, în condițiile legii organice", IPP semnalează necesitatea adoptării actului normativ prevăzut de Legea fundamentală (în formularea anterioară revizuirii din anul 2003, textul constituțional vorbea de „lege", şi nu de „lege organică").

2.3.4. RA-APPS - instituție a cărei existență este problematică

În considerarea celor arătate mai sus, dar şi a altor numeroase argumente care au fost aduse în ultimii ani, IPP apreciază ca nejustificată existența Regiei Autonome "Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat" şi solicită desființarea acesteia.[17] Pentru activitatea acestei Regii este indisponibilizat un

[17] Desființarea RA-APPS a constituit inclusiv un angajament asumat de unele din forțele politice din România. Astfel, Programul Politic şi Electoral intitulat «Reforma clasei politice şi a administrației», cu care Convenția Democrată din România a câştigat alegerile parlamentare şi

patrimoniu uriaş (care chiar şi în condiţiile de subevaluare severă amintite este cifrat la 8.500 de miliarde lei vechi, echivalentul a peste 250 de milioane de dolari (conform prevederilor HG nr. 60/2005 privind organizarea şi funcţionarea RA-APPS) şi este utilizat un personal foarte numeros, cu care numai pentru salarii, indemnizaţii şi premii se cheltuiesc anual circa 500 de miliarde de lei vechi, echivalând cu circa 18,5 milioane de dolari (conform Notei ultime din HG nr. 253/2006 privind aprobarea bugetului de venituri şi cheltuieli pe anul 2006 al RA-APPS). Prin „obiectul său de activitate", Regia instituţionalizează, în beneficiul demnitarilor publici şi al funcţionarilor publici, un tratament privilegiat şi discriminatoriu, anacronic în sine şi în dezacord evident cu nomele constituţionale care garantează egalitatea în drepturi a cetăţenilor: „Cetăţenii sunt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără privilegii şi fără discriminări" (art. 16 alin. 1 din Constituţia României). Numeroasele scandaluri şi suspiciuni de corupţie care au vizat în ultimii ani RA-APPS şi imensul său „patrimoniu public" pledează şi ele pentru desfiinţarea Regiei. În opinia IPP, modalitatea optimă în care trebuie realizat acest lucru este vânzarea activelor Regiei prin organizarea de licitaţii publice, după retrocedarea bunurilor revendicate legal de către proprietarii de drept. IPP consideră de asemenea că, pentru asigurarea unui minim de servicii pentru conducătorii principalelor instituţii cu necesităţi de reprezentare şi protocol (Senat, Camera Deputaţilor, Administraţia Prezidenţială şi Guvern), poate să se justifice organizarea şi funcţionarea - eventual în coordonarea Secretariatului General al Guvernului - unei unităţi care să presteze respectivele servicii. Aceste servicii se justifică inclusiv în considerarea necesităţilor de reprezentare şi protocol ale conducătorilor celor mai importante instituţii de stat, derivând din politica de relaţii externe a României (Uniunea Europeană, NATO, relaţii bilaterale etc.).

3. Cadru legislativ relativ la locuinţele de serviciu şi de protocol. Prezentare şi analiză

3.1. Locuinţele de serviciu

Ca lege cadru, Legea nr. 114/1996, Legea Locuinţei, cu completările şi modificările ulterioare, stabileşte la art. 2, punctul d) ceea ce înseamnă "locuinţă de serviciu" iar în capitolul V, "Locuinţa de serviciu" şi locuinţa de intervenţie", stabileşte condiţiile generale cu privire la fondul de locuinţe de serviciu. Totuşi, Legea nr. 717/2001 (ce reprezintă adoptarea, cu modificări, a O.U.G. nr. 80/2001), lege pentru stabilirea unor măsuri privind cazarea şi transportul persoanelor ce ocupă funcţii de demnitate publică sau funcţii asimilate funcţiilor de demnitate publică, este decizia legislativă cea mai importantă cu privire la acordarea locuinţelor de serviciu.

---

prezidenţiale din toamna anului 1996 prevedea : «Nu vor mai exista vile şi locuri de odihnă pentru privilegiaţi. Regia Autonomă a Protocolului de Stat va fi desfiinţată. Fostele vile de protocol ale lui Ceauşescu, moştenite de actualul regim vor fi redate comunităţilor locale pentru a fi privatizate şi reintegrate cât mai curând în circuitul turistic sau muzeal naţional».

Legea nr. 114/1996 prevede (art.53) că locuințele de serviciu finanțate de la bugetul de stat sau de la bugetele locale se realizează cu respectarea suprafeței utile şi a dotărilor, în limita suprafeței construite pe apartament (în Anexa 1 a acestei analize sunt redate „Exigențe minimale" stabilite pentru locuințe, inclusiv pentru locuințele de serviciu, prin Legea nr. 114/1996). Referitor la chiria plătită pentru locuințele de serviciu, Legea prevede că nivelul maxim al chiriei pentru locuințele aflate în proprietatea statului se stabileşte prin lege specială. (art. 32). Ulterior intrării în vigoare a Legii, a fost adoptată Ordonanța de urgență nr.40/1999 privind protecția chiriaşilor şi stabilirea chiriei pentru spațiile cu destinația de locuințe, aprobată cu modificări prin Legea nr. 241/ 2001.Actul normativ prevede că „Chiriile pentru locuințele de serviciu se calculează pornindu-se de la un tarif de bază lunar" (art. 26 alin. 1). Tariful lunar, modificat prin Legea nr. 241/2001, este cel prevăzut în Anexa 2 a analizei. De asemenea, se mai prevede că tariful de bază lunar al chiriei se actualizează „în funcție de rata anuală a inflației, prin hotărâre a Guvernului, până la data de 31 ianuarie a fiecărui an".

O altă prevedere a Legii, relevantă pentru analiza de față este aceea din art. 53 paragraful ultim al Legii nr. 114/1996, privitor la condițiile în care locuințele de serviciu pot fi vândute: „Locuințele de serviciu realizate în condițiile prezentei legi, finanțate din bugetul de stat şi din bugetele locale, pot fi vândute în condițiile legii, cu aprobarea Guvernului, în situația în care activitatea care a generat realizarea locuințelor respective s-a restrâns sau a încetat". Astfel, în condițiile adoptării Legii nr. 562/2004 privind autorizarea instituțiilor publice din sistemul de apărare, ordine publică şi securitate națională de a vinde personalului propriu unele locuințe de serviciu pe care acestea le au în administrare (singura lege din perioada 1996 - 2006 care a autorizat instituții ale statului să vândă locuințe de serviciu), IPP a încercat să determine, dacă, nefiind vorba de restrângerea activității structurilor din sistemul național de apărare sau de desființarea lor, au fost vândute prin prezenta lege si locuințe de serviciu realizate în condițiile Legii Locuinței nr. 114/1996, Din informațiile primite pe baza cererilor de informații publice, acestea s-au dovedit a fi incomplete (motiv pentru care beneficiarii Legii nr. 562/2004 au fost acționați în judecată: Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Administrației şi Internelor, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Telecomunicații Speciale, Serviciul de Protecție şi Pază). Astfel, Serviciul de Telecomunicații Speciale a precizat că «locuințele sunt situate în imobile construite în anii 1960 - 1996» iar Serviciul Român de Informații transmite că «locuințele de serviciu vândute sunt situate în blocuri construite atât înainte de anul 1990 cât şi după acest an» (informație a cărei utilitate tinde către zero).

Reglementări privitoare la locuințele de serviciu, ulterioare Legii nr.114/1996, sunt cele ale Ordonanței de urgență nr. 80/2001 privind stabilirea unor măsuri pentru asigurarea, temporar, a locuințelor de serviciu necesare unor categorii de personal din cadrul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale şi instituțiilor publice. Astfel cum este precizat în chiar art. 1 al OUG, aceste prevederi sunt derogatorii de la prevederile Legii

locuinței nr. 114/1996. Ele au ca obiect de reglementare condițiile în care pot beneficia de locuință de serviciu oficialii îndreptățiți să li se atribuie asemenea locuințe - anume „persoanele care ocupă funcții de demnitate publică numite sau funcții asimilate funcțiilor de demnitate publică, precum şi secretarii generali, directorii generali şi persoanele care sunt încadrate pe funcții din cabinetul demnitarului în cadrul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale şi instituțiilor publice" (art. 2 al OUG). Ordonanța prevede că nu beneficiază de locuință de serviciu persoanele care au domiciliul sau dețin în proprietate imobile cu destinația de locuință în municipiul Bucureşti. OUG nr. 80/2001 a fost aprobată cu modificări prin Legea nr. 717/2001.

O observație prealabilă care se impune cu privire la OUG nr. 80/2001 - dar şi cu privire la alte numeroase acte normative în domeniu - este că adoptarea ei contravine principiilor sistematizării şi unificării legislației, principii consacrate ca atare prin Legea nr. 24/2000. Dacă, ulterior intrării în vigoare a Legii-cadru nr. 114/1996, rațiuni de ordin legislativ, practic şi instituțional făceau necesare asemenea reglementări, ele ar fi trebuit adoptate prin modificarea şi completarea corespunzătoare a amintitei Legi, şi nu acte normative de sine stătătoare - şi, în plus, şi derogatorii de la Legea specială. Multitudinea de acte normative existente în materia care face obiect al acestei analize constituie, cum se va vedea şi în continuare, o cauză a incoerenței legislative, a conflictelor de lege, precum şi a dificultăților de interpretare şi de aplicare a acestora. Un domeniu în care se fac resimțite asemenea dificultăți este şi cel al organizării şi funcționării Regiei Autonome "Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat" (RA-APPS). În prezent, RA-APPS este organizată şi funcționează pe baza HG nr. 60/2005. Potrivit actului normativ, Regia are ca principal obiect de activitate asigurarea serviciilor de reprezentare şi protocol pentru Senat, Camera Deputaților, Administrația Prezidențială, Guvern şi Curtea Constituțională, precum şi a serviciilor specifice pentru misiunile diplomatice, oficiile consulare, reprezentanțele organizațiilor internaționale interguvernamentale acreditate în România.

În consecință, prevederi referitoare la locuințele de protocol există atât în Legea locuinței nr. 114/1996 cât şi în OUG nr. 80/2001. Ce diferențiază cele două acte normative este că primul are în vedere locuințele de serviciu destinate „funcționarilor publici, angajaților unor instituții sau agenți economici acordate în condițiile contractului de muncă", iar a doua locuințele de serviciu destinate „persoanelor care ocupă funcții de demnitate publică numite sau funcții asimilate funcțiilor de demnitate publică, precum şi secretarii generali, directorii generali şi persoanele care sunt încadrate pe funcții din cabinetul demnitarului în cadrul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale şi instituțiilor publice", această ultimă categorie de locuințe aflându-se în administrarea RA-APPS.

Alte dispoziții relevante ale OUG nr. 80/2001 sunt cele conform cărora Contractele de închiriere a locuințelor de serviciu la care ea se referă „se încheie

pe o perioadă de un an, cu posibilitatea de a fi prelungite prin act adițional". În reglementarea sa inițială, OUG nr. 80/2001 a prevăzut (art. 3), pe de o parte că chiria pentru locuințele de serviciu atribuite se stabileşte în conformitate cu prevederile OUG nr. 40/1999, menționată mai sus, iar pe de altă parte că *„chiria şi cheltuielile de întreținere a locuințelor de serviciu se suportă de beneficiarii prevăzuți la art. 2"* - anume „persoanele care ocupă funcții de demnitate publică numite sau funcții asimilate funcțiilor de demnitate publică, precum şi secretarii generali, directorii generali şi persoanele care sunt încadrate pe funcții din cabinetul demnitarului în cadrul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale şi instituțiilor publice". Dispozițiile stabilind că chiria şi cheltuielile de întreținere a locuințelor de serviciu se suportă de beneficiari a fost aplicată timp de patru ani, respectiv din iunie 2001, când Ordonanța a intrat în vigoare şi până în iunie 2005 când aceste dispoziții au fost modificate prin Legea nr. 181/2005 pentru modificarea şi completarea OUG nr. 80/2001. Prin Legea amintită s-a stabilit (art. 3) că "Locuința de serviciu se pune la dispoziție beneficiarului, complet dotată, inclusiv cu mobilier. Chiria, cheltuielile de întreținere a locuințelor de serviciu şi amortizarea bunurilor din dotarea acestora, inclusiv a mobilierului, se suportă de instituțiile publice în care îşi desfăşoară activitatea beneficiarii, în limita unei sume de 12.000.000 lei lunar" (subl. ns.).

În opinia IPP, modificarea adusă prin Legea nr. 181/2005, asemeni altor reglementări de acest gen, prin care chiria şi cheltuielile de întreținere a locuințelor de serviciu sunt trecute din sarcina beneficiarilor în sarcina bugetelor publice, instituie un tratament preferențial şi discriminatoriu în beneficiul unei categorii de demnitari publici şi înalți funcționari publici. Dispozițiile în cauză sunt în mod vădit în dezacord cu nomele constituționale care garantează egalitatea în drepturi a cetățenilor. Potrivit art. 16 alin. 1 din Constituția României, „Cetățenii sunt egali în fața legii şi a autorităților publice, fără privilegii şi fără discriminări". Sub acest aspect, tratamentul preferențial instituit prin Legea nr. 181/2005 contravine inclusiv reglementărilor interne în materia prevenirii şi combaterii discriminării, cu deosebire celor referitoare la nediscriminarea pe baza „categoriei sociale" (art. 2 alin. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea şi sancționarea tuturor formelor de discriminare, aprobată prin Legea nr. 48/2002. Pentru activitatea pe care o desfăşoară în pozițiile lor oficiale, demnitarii publici şi înalții funcționari publici sunt remunerați la un nivel superior în comparație cu alte categorii de „bugetari". Inclusiv sub acest aspect, constituie o inechitate ca ei să fie scutiți de plata chiriei iar acei funcționari publici ori persoane angajate pe baza contractului de muncă, care locuiesc cu chirie în locuințe de serviciu sau în alte locuințe, să plătească lunar chiria corespunzătoare. Acest tratament preferențial este inechitabil inclusiv în raport cu demnitarii publici şi înalți funcționari publici, care, pe durata a patru ani, anterioară adoptării Legii nr. 181/2005, au fost obligați la plata chiriei pentru locuințele de serviciu.

Expunerea de motive la Legea nr. 181/2005 este nesatisfăcătoare sub aspectul argumentării necesității acestor reglementări. Dacă în privința „cheltuielilor de

întreținere a locuințelor de serviciu şi amortizarea bunurilor din dotarea acestora" ar putea fi acceptabil ca acestea să fie suportate de „instituțiile publice", nu acelaşi lucru se poate spune şi despre acoperirea cheltuielilor cu chiria. În Expunerea de motive, Guvernul argumentează inițiativa sa inclusiv prin aceea că dacă nu ar fi adoptată soluția pe care a propus-o „beneficiarii locuințelor de protocol preferă să opteze pentru cazarea la hoteluri de 3-5 stele, al căror tarif, care se suportă de la bugetul de stat, care se poate ridica la sume cuprinse între 40-120 milioane de lei lunar" (actul normativ aduce modificări şi în privința locuințelor de protocol). Este evident că un asemenea argument nu poate fi acceptat în primul rând pentru că problema cazării uneia sau alteia dintre categoriile de oficiali ar trebui rezolvată înainte de toate în funcție de bugetele disponibile în acest scop şi nu în funcție de cum unii sau alții dintre ei „preferă"; cu titlu de exemplu, în opinia IPP este excesiv ca toți demnitarii (inclusiv secretarii de stat, subsecretarii de stat şi ceilalți asimilați acestora) să aibă dreptul să se cazeze la hoteluri „de 5 stele", şi să cheltuiască lunar cu cazarea de două ori mai mult decât indemnizația cu care sunt remunerați pentru activitatea desfăşurată în funcțiile pe care le ocupă.

În ceea ce priveşte vânzarea locuințelor de serviciu, Legea nr. 562/2004 privind autorizarea instituțiilor publice din sistemul de apărare, ordine publică şi securitate națională de a vinde personalului propriu unele locuințe de serviciu pe care acestea le au în administrare, vine să aducă modificări nu numai de natură cantitativă, dar şi calitativă, la statutul locuințelor de serviciu. Ea funcționează ca un precedent, deschizând calea unor legi de aceeaşi factură, cu privire la alte categorii ale administrației publice centrale şi locale. Astfel, Legea nr. 579/2004 privind autorizarea Ministerului Justiției de a vinde locuințele de serviciu pe care le are în administrare, se înscrie pe această linie, însă, spre deosebire de Legea nr. 562/2004, ea a fost abrogată prin Legea nr. 222/2005 (ce reprezintă adoptarea de către Parlament a O.U.G. nr. 35/2005, ordonanță de urgență ce abroga Legea nr. 579/2004 şi normele sale metodologice, statuate prin H.G. nr. 2425/2004). De remarcat este că ambele legi au fost adoptate de Parlament în decembrie 2004, moment de tranziție, în urma alegerilor legislative, între vechiul şi noul Parlament. Oportunitatea acestor două legi, motivele pentru care una a fost abrogată iar cealaltă nu, rațiunea adoptării lor în decembrie 2004, sunt probleme relevante pentru situația din România a locuințelor de serviciu şi vor constitui puncte importante în studiul nostru.

Pentru vânzarea locuințelor de serviciu de către instituții ale statului pentru perioada 1996 - 2006, cu excepția prevederilor din Legea Locuinței nr. 114/1996, singura lege adoptată şi aplicată a fost **Legea nr. 562/2004** privind autorizarea instituțiilor publice din sistemul de apărare, ordine publică şi securitate națională de a vinde personalului propriu unele locuințe de serviciu pe care acestea le au în administrare.

Legea a fost adoptată ca inițiativă legislativă a 4 senatori PSD. Expunerea de motive la Lege se întemeiază în principal pe o Hotărâre a Consiliului Suprem de

Apărare a Țării (C.S.A.T.), nr. 74/2003, care vizează „problemele sociale ale personalului din instituțiile sistemului apărării, ordinii publice şi securității naționale”, cu deosebire nevoia de locuințe pentru personalul respectiv. Potrivit Expunerii de motive, CSAT a apreciat că „una dintre cele mai oportune şi viabile propuneri a fost crearea cadrului legislativ favorabil vânzării locuințelor de serviciu personalului”. De asemenea, în Expunerea de motive se precizează şi că: „În prezent, dispun de astfel de facilități polițiştii şi personalul Serviciului de Protecție şi Pază, în baza unor prevederi ale Legii nr. 360/2002 privind Statutul polițistului şi ale Legii nr. 191/1998 privind organizarea şi funcționarea Serviciului de Protecție şi Pază”. Argumentele inițiatorilor au fost însuşite şi de alți parlamentari, care le-au exprimat ca atare cu ocazia dezbaterilor şi adoptării proiectului de Lege.

IPP consideră că vânzarea locuințelor de serviciu către personalul instituțiilor publice care le au în administrare, precum şi renunțarea în viitor la acest fond locativ, constituie, în principiu, o măsură binevenită. Totodată, IPP consideră că vânzarea acestor locuințe trebuie făcută în acord cât mai strict cu nomele constituționale care garantează egalitatea în drepturi a cetățenilor: „Cetățenii sunt egali în fața legii şi a autorităților publice, fără privilegii şi fără discriminări” (art. 16 alin. 1 din Constituția României). Din păcate, însă, sub acest aspect, Legea nr. 562/2004 reprezintă un alt caz negativ.

Aşa cum se poate observa din chiar Expunerea de motive, dar şi din câteva din prevederile actului normativ la care se vor face referiri, vânzarea acestor locuințe către personalul „instituțiilor publice din sistemul de apărare, ordine publică şi securitate națională” este percepută şi numită chiar de către legiuitor o „facilitate”; o „facilitate” echivalând în realitate cu un „privilegiu”, respectiv o „discriminare”. De altfel, punctul de vedere negativ al Guvernului referitor la proiectul de Lege, exprimat în cadrul şedinței Senatului din 24 iunie 2004, a fost întemeiat inclusiv pe argumentul că se impune o „reglementare unitară a acestei probleme, în sensul ca locuințele de serviciu să se vândă nu numai pentru aceste categorii de personal - militarii din forțele armate şi militarii din Ministerul Administrației şi Internelor, ci tuturor celor care le dețin şi care pot să le cumpere”.

Art. 3 al Legii prevede că „La încheierea contractelor de vânzare-cumpărare cu plata în rate se va achita un avans minim de 20% din valoarea locuinței, stabilită la data vânzării” şi că „Ratele lunare pentru achitarea contravalorii locuințelor se vor eşalona pe o perioadă de maximum 20 de ani, cu o dobândă anuală de 8%. Comparând aceste condiții cu cele de pe „piața liberă”, este evident că personalul instituțiilor amintite beneficiază de un tratament categoric preferențial. În plus, investigațiile şi comentariile de presă au ridicat deseori problema prețului foarte mic la care au putut fi cumpărate asemenea locuințe, de o valoare foarte mare şi situate de multe ori în zone rezidențiale dintre cele mai căutate[18]. De

[18] Curierul Național, *Case de miliarde de lei, vândute la prețuri de garsonieră,* 12 martie 2004; Evenimentul Zilei, *Case de lux la prețuri de nimic pentru boşii serviciilor secrete,* 30 mai 2005

asemenea, au fost relatate cazuri - ale unora dintre şefii serviciilor de informaţii, de exemplu - în care, pentru a putea cumpăra şi asemenea imobile, oficialii respectivi au „vândut" copiilor lor locuinţele pe care le deţineau până atunci în proprietate. Trebuie precizat asemenea practici au avut o „tradiţie" îndelungată în anii de după 1990, existând verificări şi rapoarte oficiale privind grave nereguli comise de către înalţi oficiali publici, fără ca în cele din urmă să se fi luat măsurile care se impuneau pentru restabilirea legalităţii şi recuperarea prejudiciilor aduse patrimoniului public.[19]

Este de asemenea de semnalat faptul că prevederile Legii nr. 562/2004 (Lege cu caracter ordinar) sunt contrare Legii speciale, organice, a locuinţei nr. 114/1996, în sensul în care nu au în vedere dispoziţiile imperative cuprinse în art. 53 paragraful ultim, potrivit cărora „Locuinţele de serviciu realizate în condiţiile prezentei legi, finanţate din bugetul de stat şi din bugetele locale, pot fi vândute în condiţiile legii, cu aprobarea Guvernului, în situaţia în care activitatea care a generat realizarea locuinţelor respective s-a restrâns sau a încetat". Din interpretarea textului citat, rezultă în primul rând că vânzarea acestor locuinţe s-ar fi putut face numai în situaţia în care activitatea care a generat realizarea locuinţelor respective „s-a restrâns sau a încetat". Cu alte cuvinte, locuinţele puteau fi vândute exclusiv în cadrul acelor instituţii publice în care activitatea care a generat construirea respectivelor imobile (activitatea destinată „apărării naţionale, ordinii publice şi securităţii naţionale") s-ar fi restrâns sau a încetat. Or, de nicăieri din cuprinsul Legii nr. 562/2004, dar nici al Normelor metodologice de aplicare a Legii[20], nu rezultă vreo preocupare pentru conformitatea acestor reglementări cu Legea specială a locuinţei. În atari condiţii, în care activitatea acestor instituţii nu a încetat - sau, în orice caz, nu s-a restrâns, cel puţin în cazul majorităţii lor - vânzările făcute au fost contrare Legii locuinţei. Deşi sub un aspect mai puţin relevant decât cel anterior, Legea 562 este criticabilă şi pentru dispoziţiile din art. 8 alin. (1): „Sumele încasate din vânzarea locuinţelor de serviciu se fac venit la bugetul de stat". Or, în situaţia locuinţelor realizate din bugetele proprii ale instituţiilor administraţiei publice centrale, sumele respective ar fi trebuit să rămână în bugetele acestora. În mod asemănător se impune procedat şi în cazul construcţiilor realizate din bugetele administraţiei publice locale.

---

[19] *Raportul Comisiei comune de anchetă asupra atribuirii de locuinţe pentru parlamentari, membrii ai Guvernului şi pentru persoane din aparatul Parlamentului, Guvernului şi Preşedinţiei în perioada 1990-1994, aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr. 18 din 22 noiembrie 1995, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 275 din 24/11/1995; Raportul Departamentului de Control al Guvernului cu privire la atribuirea ilegală de locuinţe pentru parlamentari, membrii ai Guvernului, pentru persoane din aparatul Parlamentului, Guvernului şi Preşedinţiei şi pentru alte persoane în perioada 1990-1997, august 1997*

[20] HG nr. 2.333/2004 - pentru Ministerul Administraţiei şi Internelor(MAI); HG nr. 2.334/2004 - pentru Serviciul de Telecomunicaţii Speciale(STS); HG nr. 2.335/2004 - pentru Serviciul de Informaţii Externe(SIE); HG nr. 2336/2004 - pentru Serviciul Român de Informaţii(SRI); HG nr. 2.424/2004 - pentru Serviciul de Protecţie şi Pază(SPP)

Deşi, aşa cum se va arăta în continuare, IPP consideră că este preferabil să se renunțe la sistemul locuințelor de protocol şi al locuințelor de serviciu, este necesar ca soluțiile legislative şi instituționale alternative - vizând mai ales oficialii care trebuie să-şi asigure cazarea în alte localități decât în cele de domiciliu - să fie în conformitate cu principiul constituțional al egalității în drepturi a cetățenilor şi al nediscriminării.

3.2. Locuințe de protocol

Regimul juridic al acestor imobile şi condițiile în care ele sunt atribuite demnitarilor sunt reglementate în Cap. VIII al Legii nr. 114/1996.

O primă dispoziție a Legii este aceea din art. 57 în conformitate cu care „Locuințele de protocol sunt proprietate publică a statului". O consecință care este de interes pentru analiza de față, derivată din acest regim juridic, este aceea că aceste imobile nu pot fi vândute - „Bunurile proprietate publică sunt inalienabile" (art. 136 alin. 4 din Constituția României). Potrivit art. 59 al Legii, pot beneficia de locuință de protocol, „la cerere, cu plata chiriei prevăzute de lege, persoanele care îndeplinesc următoarele funcții publice: vicepreşedinți ai Senatului şi ai Camerei Deputaților, miniştri de stat, miniştrii şi asimilații acestora, precum şi preşedintele Curții Supreme de Justiție, preşedintele Curții Constituționale, preşedintele Curții de Conturi, preşedintele Consiliului Legislativ şi avocatul poporului, pe durata exercitării funcției sau a mandatului". Este de asemenea stabilit faptul că administrarea fondului locativ de protocol se face de către RA-APPS. Din enumerarea limitativă a art. 58, rezultă că „preşedintele României, preşedintele Senatului, preşedintele Camerei Deputaților şi primul-ministru" sunt singurii patru demnitari care beneficiază „de câte o locuință de protocol, ca reşedință oficială".

Cu toate că are ca obiect de reglementare modificarea şi completarea OUG nr. 80/2001 privind stabilirea unor măsuri pentru asigurarea, temporar, a locuințelor de serviciu necesare unor categorii de personal din cadrul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale şi instituțiilor publice, Legea nr. 181/2005 stabileşte că prevederile prin care cheltuielilor de întreținere a locuințelor de serviciu şi amortizarea bunurilor din dotarea acestora" trec din sarcina oficialilor beneficiari ai acestora în sarcina instituțiilor publice „se aplică în mod corespunzător şi pentru locuințele de protocol" (punctul 1 al articolului unic din Legea amintită). Sub acest aspect, comentariile IPP sunt aceleaşi cu cele făcute la subcapitolul precedent), în sensul că şi în cazul locuințelor de protocol reglementările introduse prin Legea nr. 181/2005 *instituie un tratament preferențial şi discriminatoriu în beneficiul demnitarilor publici.*

În plus, se impune semnalată prevederea de la punctul 2 al articolului unic al Legii nr. 181/2005 care dă posibilitatea oficialilor să „se adreseze instanțelor judecătoreşti cu solicitarea de a cumpăra locuința aflată sub incidența prezentei legi". Întrucât, cum s-a arătat mai sus, punctul 1 al articolului unic din Lege

prevede că dispozițiile sale „se aplică în mod corespunzător şi pentru locuințele de protocol", rezultă că Legea nr. 181/2005 deschide calea oficialilor chiriaşi în locuințe de protocol, de a cumpăra locuința care le-a fost închiriată pe durata mandatului oficial. Or, o asemenea dispoziție este în mod vădit contrară art. 136 alin. 4 din Constituția României, care prevede că bunurile proprietate publică sunt inalienabile - iar locuințele de protocol, aşa cum tocmai s-a arătat, sunt proprietate publică a statului

Revenind la principalele prevederi ale Legii nr. 114/1996, art. 58 al acesteia stabileşte că lista imobilelor cu destinație de reşedință oficială, precum şi celelalte locuințe de protocol şi condițiile pe care acestea trebuie să le îndeplinească, inclusiv cele de dotare şi confort, se stabilesc prin hotărâre a Guvernului. În aplicarea acestei ultime dispoziții din Legea nr. 114/1996, a fost adoptată HG nr. 561/1999 pentru aprobarea criteriilor de stabilire a imobilelor cu destinație de reşedințe oficiale şi a celorlalte locuințe de protocol. Dintre criteriile cele mai relevante sunt de reținut: imobilul să fie situat în zona centrală sau rezidențială a localității, conform planului urbanistic general, unde densitatea populației şi circulația vehiculelor sunt reduse; amplasamentul imobilului să permită organizarea pazei în condiții de deplină siguranță, în conformitate cu prevederile Legii nr. 18/1996 privind paza obiectivelor, bunurilor şi valorilor; să fie asigurată protejarea locatarilor - integritatea fizică, viața personală - intimitate, protecție la poluare sonoră şi chimică; imobilul să prezinte următoarele utilități: apă curentă, canalizare, energie electrică (cu dublu sistem de alimentare), gaze naturale, încălzire prin centrală proprie; locuința să dispună de minimum două dormitoare, salon de zi, cu o suprafață de cel puțin 25 mp fiecare, şi de un birou cu o suprafață de cel puțin 15 mp, un grup sanitar, baie, bucătărie aferentă, cu o suprafață utilă totală mai mare cu cel puțin 10% decât cea prevăzută în anexa nr. 1 la Legea locuinței nr. 114/1996; locuința poate dispune de curte şi de garaj. Peste numai şapte luni de la adoptare, HG nr. 561/1999 a fost modificată şi completată prin HG nr. 1000/1999, prin care, între altele, criteriile de confort al locuințelor de protocol au fost stabilite la un standard mai ridicat (s-a stabilit, de exemplu, ca suprafața totală utilă să fie cu 30% mai mare, şi nu numai cu 10% mai mare, decât cea prevăzută pentru locuințele obişnuite). De altfel, trebuie semnalat că preocuparea de a procura noi avantaje şi standarde tot mai ridicate de confort pentru demnitarii publici este una aproape constantă în legislația specifică. Un alt exemplu de acest gen este şi cel al OUG nr. 40/1999 privind protecția chiriaşilor şi stabilirea chiriei pentru spațiile cu destinația de locuințe, respectiv al Legii nr. 241/2001 pentru aprobarea OUG nr. 40/1999. Prin OUG nr. 40 (Anexa1) a fost stabilită o listă cuprinzând „categorii de persoane care au dreptul la o cameră în plus", între care oficiali de rang înalt precum judecătorii Înaltei Curți de Casație şi Justiție (ICCSJ), ai Curții Constituționale, avocatul poporului, procurorii de la Parchetul de pe lângă ICCJ, militarii cu gradul de general etc. Prin Legea nr. 241/2001 acestor categorii au fost adăugați preşedintele şi membrii Curții de Conturi numiți de Parlament şi preşedintele Consiliului Legislativ.

Cu privire la stabilirea listei imobilelor cu destinație de reşedință oficială şi de protocol, cerută prin art. 58 al Legii nr. 114/1996, HG nr. 561 a prevăzut că propunerile pentru această listă vor fi făcute de către o comisie tehnică, în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a Hotărârii de Guvern. Față de aceste prevederi, ***HG nr. 1000/1999 a decis că „Lucrările comisiei tehnice sunt confidențiale"*** şi a mărit termenul de 60 de zile în care comisia trebuia să propună lista cu imobilele precizate de la 60 de zile la 180 de zile.

Adoptarea Legii nr. 181/2005, precum şi a celor două HG-uri - 561/1999 şi 1000/1999 - este şi ea reprezentativă pentru incoerența şi instabilitatea normativă în materie, precum şi pentru tendința constantă a oamenilor politici de a reglementa în beneficiul propriu condiții de confort şi privilegii mereu sporite, pe seama banului public, inclusiv prin dispoziții neconstituționale şi contrare principiilor transparenței guvernării.

4. Practici de management la nivelul fondului de locuințe de serviciu

A. Alocarea locuințelor de serviciu

4.1. Alocarea locuințelor de serviciu - aspectele cele mai importante

În buna tradiție a ceea ce se spune de multe ori despre membrii autorităților publice centrale în special, şi locale, în particular, studiul IPP a relevat aspecte care de multe ori arată că puterea executivă a acestei țări mai are mult până la transparentizarea şi, cel mai important, până la profesionalizarea activității sale. Următoarele constatării, structurate în aspecte de ordin formal şi aspecte de ordin material, sunt o dovadă în acest sens.

4.1.1. Alocare locuințelor de serviciu în administrația publică centrală - aspectele cele mai importante

I. Aspecte formale

1. Locuințele de serviciu - încă un examen ratat în materie de transparență a Guvernului. Cu privire la această chestiune, sunt mai multe chestiuni de remarcat:

a. în cadrul cererilor de aprobare a locuinței de serviciu şi în cele privind prelungirea duratei contractelor de închiriere, nu ne-a fost furnizat numele niciunui demnitar

b. multe cazuri, nu sunt precizate în aceste documente nici măcar instituțiile din care fac parte cei ce solicită locuințe de serviciu, cu toate că acestea ar trebui, conform legii, şi persoanele respective, să solicite acordarea locuinței de serviciu

c. există cereri de prelungire a contractului de închiriere încheiat oficial, însă acesta nu figurează între documentele trimise de SGG către IPP, deşi au fost emise în perioada 2002 - 2006

d. nu a fost transmise către IPP într-o formă lizibilă, fără ştersături, nici măcar acele cereri(de închiriere sau de prelungire a închirierii pentru locuința de serviciu) aparținând unor persoane care, la momentul furnizării datelor de către SGG, nu mai ocupau funcțiile care îi făceau eligibili pentru obținerea locuinței de serviciu

e. există o mare diversitate în modul cum sunt redactate cererile pentru închirierea sau pentru prelungirea contractului de închiriere pentru locuințele de serviciu: uneori persoana în cauză se adresează SGG, alteori structura din care face parte solicită acordarea unei locuințe de serviciu de către SGG

f. modul în care au fost transmise datele solicitate de IPP este uneori neprelucrabil: sunt cazuri în care numărul de înregistrare al cererii lipseşte, sunt alte cazuri în care întreaga cerere este foarte greu de citit din cauza calității foarte proaste a fotocopierii(de exemplu Nota nr. 20/213/PSA).

Toate aceste aspecte fac ca informațiile furnizate, precum şi posibilitatea prelucrării lor, să se încadreze în cu totul alte registre decât cele ale transparenței, acesta fiind unul din motivele pentru care IPP a acționat în instanță SGG, considerând că aceste date nu intră sub incidența art. 2, punctul (d), coroborat cu art. 12, alin. (1), pct. (d) din Legea nr. 544/2001.

II. Aspecte materiale

2. **Deținerea unei locuințe de serviciu de către o persoană, după încetarea exercitării unei funcții care i-a dat dreptul la o locuință de serviciu.** În Legea nr. 717/2001, reprezentând adoptarea cu modificări a O.U.G. nr. 80/2001, la art. 4, punctul (2) se spune că: „La data rezilierii contractului de închiriere, beneficiarul are obligația de a preda locatarului imobilul în starea în care acesta se afla la momentul preluării, precum şi de a suporta cheltuielile necesare pentru renovarea acestuia în cazul deteriorării din culpa sa.”, articol ce trebuie coroborat cu art. 2, alin. (1) din aceeaşi lege („Pot beneficia de locuință de serviciu, în condițiile prezente legi, persoanele care ocupă funcții de demnitate publică, numite sau funcții asimilate funcțiilor de demnitate publică, secretarii generali, precum şi persoanele care sunt încadrate pe funcții din cabinetul demnitarului, în cadrul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale şi instituțiilor publice.”). Din documentele primite de la Secretariatul General al Guvernului, în nota nr. 1327/10.02.2005, privind aprobarea transformării contractului de închiriere nr. 7913/29.11.2002 în convenție de cazare pentru apartamentul nr. 15, etaj 7 din imobilul situat în Str. Mihai Eminescu nr. 44-48, sector 1, Bucureşti, se precizează că această locuință continuă să fie ocupată de o persoană care „nu mai îndeplineşte calitatea

prevăzută de Legea nr. 114/1996" (cu alte cuvinte, înțelegând prin aceasta că nu mai intră sub incidența art. 2, punctul (d)[21] din aceeaşi lege), „ cu valabilitate până la rezolvarea situației locative a doamnei «X»[22], urmând ca aceasta să facă demersurile necesare în acest sens". Ceea ce sesizează IPP este că locuințele de serviciu au un regim clar reglementat, ele putând fi acordate doar unor anumite persoane, pe timpul exercitării funcției pe care o dețin. Atunci când o persoană încetează să mai exercite o funcție care i-ar da dreptul la o locuință de serviciu, apare mai mult decât normal ca acelei persoane sa nu îi fie acordată o... locuință de serviciu. Acest lucru ar fi posibil doar prin schimbarea regimului acelei locuințe de serviciu într-un alt tip de locuință, lucru care nu se întâmplă în cazul de față. De remarcat că acel contract de închiriere nr. 7913/29.11.2002, pe baza căruia se face în primă fază atribuirea locuinței, nu se găseşte în documentele transmise de SGG, o dovadă în plus pentru modul parțial transparent al acestei instituții de a transmite date ce se încadrează în prevederile Legii nr. 544/2001 şi încă o legitimare a acțiunii în instanță a IPP.

3. Sunt acordate ca locuințe de serviciu locuințe care, potrivit legii, nu pot fi atribuite ca locuințe de serviciu. Potrivit Legii nr. 717/2001, la art. 1, alin. (5) se precizează că: „Nu pot fi atribuite locuințele care sunt revendicate de către foştii proprietari." Aceste prevederi legale nu sunt respectate în mai multe cazuri. Totuşi, în Nota nr. 4277/27.04.2005 are loc atribuirea apartamentului nr. 6, etaj 5 situat în imobilul din Str. Maria Rosetti nr. 8A, sector 2, Bucureşti, către o persoană al cărei nume şi statut este ilizibil (în sensul că este intenționat ascuns de către SGG sau R.A.- A.P.P.S.), deşi se spune clar că pentru acest imobil a fost formulată acțiune în revendicare prin care se solicită restituirea imobilului, apelul formulat de Regia Autonomă „Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat" împotriva sentinței instanței de fond fiind pe rolul Curții de Apel Bucureşti - Secția a IV-a civilă cu dosar nr. 4361/2001. Față de această Notă, în alte două Note, referitoare la acelaşi imobil, nr. 825/31.01.2005 şi nr. 2679/25.04.2005, privitoare la apartamentele nr. 3, etaj 2 si nr. 5, etaj 4, se acordă aceste apartamente cu precizarea suplimentară conform căreia: „Contractul de locațiune va cuprinde o clauză conform căreia, la orice dată la care regia va notifica chiriaşul pentru eliberarea spațiului, acesta se consideră reziliat pe deplin drept, fără intervenția instanței de judecată(pact comisoriu de gradul 4), iar beneficiarul va elibera apartamentul în termenul stabilit prin notificare, urmând ca regia să-i asigure o altă locuință." Cu privire la acelaşi imobil din Str. Maria Rosetti nr. 8A, referitor la apartamentul nr. 1, se spune că, deşi imobilul este disputat în cadrul aceluiaşi dosar nr. 4361/2001 aflat pe rolul Curții de Apel Bucureşti - Secția a IV-a, „în conformitate cu prevederile H.G. nr. 60/2005 în obiectul de activitate al regiei este prevăzută exploatarea, în condiții de eficiență economică, a bunurilor

[21] ***„Locuința de serviciu"***
„Locuință destinată funcționarilor publici, angajaților unor instituții sau agenți economici, acordată în condițiile contractului de muncă, potrivit prevederilor legale"

[22] Numele persoanei respective nu este precizat, fiind unul din motivele pentru care IPP a acționat în instanță SGG, considerând că aceste date nu intră sub incidența art. 2, pct. (d), coroborat cu art. 12, alin. (1), pct. (d) din Legea nr. 544/2001

mobile şi imobile, proprietate a regiei sau administrate de aceasta, şi valorificarea lor în modalitățile permise de lege." Ceea ce este ciudat şi, mai rău, contrar legii, este că legea este foarte explicită şi, oricare ar fi „artificiile" pe care R.A.-A.P.P.S. încearcă să le facă, asemenea acte de atribuire nu pot deveni legale.

4. Persoanele care dețin locuință în Bucureşti, contrar legii, primesc locuință de serviciu. Conform Notei nr. 1938/20.03. 2002, Rovana Plumb, pe atunci Preşedintă a „Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor", solicită o locuință de serviciu, motivată prin faptul că „nu deține locuință personală sau din fondul locativ de stat, întreaga familie, formată din patru persoane, locuind într-un apartament de două camere." Totuşi, conform declarației de avere[23], Rovana Plumb deține ½, ca moştenire, din 1998, dintr-un apartament din Bucureşti, iar, pe de altă parte, soțul, Plumb Dan, are în proprietate, din 1982, un apartament în Bucureşti. Aceste aspecte intră în clară contradicție cu art. 2, pct. 2 din Legea 717/2001, unde se spune că: "Nu beneficiază de locuință de serviciu persoanele care au domiciliul sau dețin în proprietate imobile cu destinația de locuință în Municipiul Bucureşti." Aceasta e o greşeală flagrantă, în care interesul personal este cel ce primează, nici măcar legea nefiind un impediment în realizarea acestuia.

Pe aceeaşi linie, Teodor Baconschi, fost Secretar de Stat în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, primeşte o locuință de serviciu, conform tabelului furnizat de SGG cu privire la persoanele din administrația publică centrală ce au primit locuințe de serviciu, deşi, conform declarației sale de avere[24], deține o locuință în Bucureşti din 1997. În condițiile aceluiaşi art. 2, pct. 2 din Legea nr. 717/2001, sub aspect legal, el primeşte o locuință la care nu are dreptul.

Conform declarației sale de avere[25], Teodor Meleşcanu deține, din 2003, o locuință în Bucureşti; totodată, el se regăseşte pe lista persoanelor care au primit locuință de serviciu. Din documentele furnizate de SGG, IPP nu-şi poate da seama care au fost raporturile temporale între obținerea unei locuințe personale şi primirea uneia în interes de serviciu, motiv pentru care IPP se limitează în a sesiza această situație. În condițiile în care SGG ar fi furnizat documentele solicitate într-o manieră prelucrabilă, asemenea neclarități nu şi-ar mai fi avut locul; autorități precum Secretariatul General al Guvernului trebuie să înțeleagă că organizațiile non-guvernamentale nu sunt organe polițieneşti de investigație, ci partenere în procesul de eficientizare a alocării resurselor de ordin public.

---

[23] Semnată la data de 16.01.2006 pentru Camera Deputaților, accesibilă la http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura.mp?idm=221&cam=2&leg=2004&pag=5&idl=1

[24] Semnată la date de 28.12. 2005 pentru Ministerul Afacerilor Externe, accesibilă la http://www.mae.ro/poze_editare/2006.01.03_TB_da.pdf

[25] Semnată la data de 12.01.2005 pentru Senatul României, accesibilă la http://www.senat.ro/PaginaPrincipala.aspx?tdID=47&divID=3&b=0&adr=%2fpagini%2ftemporar%2fsenatori.htm

5. Demnitarii îşi schimbă locuinţele de serviciu după bunul plac, fără motivaţie sau invocând aspecte ce pot părea hilare. Referitor la acest aspect, în Nota nr. 995/01.02.2005, se solicită schimbul unei locuinţe deţinute pe baza contractului de închiriere nr. 11506/01.02.2005 (care, ca şi altele, nu figurează între documentele trimise de SGG către IPP, deşi a fost emis în perioada 2002 - 2006), situate în Bd. Iancu de Hunedoara nr. 66, ap. 45, et. 4, sect. 1, Bucureşti, cu una aflată în Str. Paris, nr. 45A, ap. 5, et. 1, sect. 1, Bucureşti, având o suprafaţă de 83,1 mp. Motivarea pentru acest schimb este făcută în baza Legii nr. 717/2001, o lege prin care se stabileşte însă numai regimul general al locuinţelor de serviciu şi categoriile eligibile, rezultând că demnitarul respectiv solicită şi primeşte, practic fără nicio motivaţie, o nouă locuinţă de serviciu, motivaţia actului nefiind absolut deloc luată în considerare la analiza situaţiei.

Pe o direcţie similară, în Nota nr. 10824/11.04.2004, o persoană solicită schimbarea locuinţei pe care o deţine cu una situată în acelaşi imobil, dar la un etaj superior, pe motiv că „în actuala locuinţă zgomotul produs de carmangeria situată la parterul imobilului este insuportabil.” Dată fiind urgenţa situaţiei, problema îi este rezolvată în timpul cel mai scurt.

La capitolul „Alte motivări care ne fac să zâmbim”, cineva de la Curtea de Conturi (în Nota nr. 10882/01.11.2004) vrea o schimbare de apartamente în cadrul aceluiaşi imobil pe motiv că noul apartament „ prin amplasament şi prin compartimentare, corespunde mai bine necesităţilor sale”. Altcineva, la Nota nr. 11048/04.11.2004, vrea un apartament la un etaj superior, în acelaşi imobil, întrucât fosta locuinţă a fost „obiectul unei efracţii”. Bineînţeles că toate cererile sunt aprobate.

În Nota nr. 9176/09.10.2003, cineva solicită „ o locuinţă corespunzătoare statutului său”, situată la un etaj inferior celei deţinute în prezent. Cu toate acestea, noua locuinţă se află la o cu totul altă adresă.

6. Mulţi metri pătraţi pentru demnitarii din administraţia publică centrală. Aşa cum se poate vedea din Nota nr. 9577/27.09.2004, un angajat al SRI are nevoie, pentru buna desfăşurare a activităţilor sale, de o locuinţă de serviciu compusă din 5 camere (plus o cameră de serviciu în interiorul apartamentului) şi dependinţe, având o suprafaţă utilă de 260,45 mp. În aceeaşi situaţie se află cineva de la Ministerul Agriculturii, Alimentaţiei şi Pădurilor, care primeşte ca locuinţă de serviciu un apartament compus din 5 camere şi dependinţe, având o suprafaţă utilă de 243,48 mp şi o curte în suprafaţă de 128,75 mp. ***Raţiunea unor astfel de practici ar fi fost relevată, poate, dacă IPP ar fi putut identifica despre ce persoane este vorba în aceste cazuri, însă, încă o dată, trebuie reliefat că datele furnizate de SGG, profitând de o anumită interpretare a Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public, s-au dovedit inutile în acest sens.***

4.1.2. Alocare locuinţelor de serviciu în administraţia publică locală - aspectele cele mai importante

Dacă la nivelul administraţiei publice centrale lucrurile stau într-un anumit fel, la nivelul administraţiei publice locale situaţia este extrem de confuză: din cererile formulate către consilii judeţene, rezultatele au arătat maniere total diferite de a trata aceeaşi problemă. Astfel, din partea Consiliului Judeţean Teleorman nu au fost furnizate decât informaţii cu privire la valoarea totală a cheltuielilor de investiţii pentru locuinţele de serviciu, celelalte date solicitate fiind declarate ca exceptate de la Legea 544/2001,motiv pentru IPP de a soluţiona această revendicare în instanţă. Din partea Consiliului Judeţean Harghita, au fost primite datele cu privire la locuinţele de serviciu, cu excepţia datelor considerate cu caracter personal (nu a fost furnizat niciun nume), lucru pentru care IPP a acţionat în justiţie această instituţie. În judeţele Alba şi Arad, conform datelor furnizate de consiliile judeţene, nu există locuinţe de serviciu, iar în judeţul Argeş, pe lângă faptul că nu există locuinţe de serviciu, se precizează că nu există cadrul normativ legal pentru crearea unui fond locativ cu destinaţia locuinţe de serviciu. ***Toate aceste aspecte relevă harababura care există pe plan local în problema locuinţelor de serviciu, autorităţile locale, dovedind, fie din incompetenţă, fie din interes personal, imposibilitatea de a trata transparent şi metodic o asemenea chestiune.***

B. Vânzarea locuinţelor de serviciu

4.2. Aspectele cele mai importante

În chestiunea vânzării locuinţelor de serviciu, lucrurile sunt departe de a fi clarificate. Ca urmare a cererilor de informaţii publice (aşa cum sunt ele prezentate în secţiunea „Metodologie**”**), IPP a ajuns la concluzia că, sub aspect legal, la nivelul administraţiei publice centrale, vânzările de locuinţe de serviciu din perioada 1996 - 2006 s-au făcut în virtutea Legii nr. 562/2004 privind autorizarea instituţiilor publice din sistemul de apărare, ordine publică şi securitate naţională de a vinde personalului propriu unele locuinţe de serviciu pe care acestea le au în administrare. Totuşi, trebuie precizat că, ţinând cont că, în sensul în care a fost interpretată Legea liberului acces la informaţiile de interes public nr. 544/2001, regiile autonome nu pot fi subiectul unor cereri de informaţii publice, IPP nu a putut solicita din partea RA-APPS situaţia locuinţelor de serviciu pe care aceasta le-a vândut în perioada 1996 - 2006. În aceeaşi ordine de idei, IPP îşi manifestă speranţa că modificările Legii nr. 544/2001, modificări ce introduc în categoria subiecţilor legii şi regiile autonome, vor fi adoptate în cel mai scurt timp, constituind un sprijin real în efortul organizaţiilor non-guvernamentale şi al tuturor structurilor interesate pentru transparentizarea şi eficientizarea alocării resurselor publice.

Răspunsurile primite de către IPP din partea subiecţilor Legii nr. 562/2004 privind autorizarea instituţiilor publice din sistemul de apărare, ordine publică şi

securitate națională de a vinde personalului propriu unele locuințe de serviciu pe care acestea le au în administrare constituie un serios semnal de alarmă pentru modul în care transparența deciziilor este înțeleasă de către instituțiile statului.

Astfel, pentru toate cele cinci structuri supuse analizei[26] nu au fost furnizate date cu privire ala adresele şi numele persoanelor către care s-au făcut respectivele vânzări, cu toate că, cel puțin în ceea ce priveşte adresele, acestea nu au mai constituit elemente de ordin operativ ale instituțiilor din sistemul de apărare. Cu excepția Serviciului de Telecomunicații Speciale (S.T.S.), toate celelalte structuri nu au luat în calcul cererea de informații publice a IPP, furnizând date globale cu privire la elementele solicitate şi nu, aşa cum s-a solicitat, date privind fiecare caz în parte. Pentru toate aceste motive, IPP a înaintat acțiune în instanță împotriva celor cinci instituții ale statului, lăsând ca justiția să-şi facă datoria.

De remarcat, pentru importanța datelor ce au fost solicitate, că vânzarea de locuințe de serviciu către instituții din sistemul național de apărare a făcut obiectul şi unor articole din presă cu titluri sugestive[27].

Ca un element esențial în vânzarea locuințelor de serviciu, IPP îşi manifestă indignarea asupra modului cum sunt tratate resursele publice de către instituțiile statului, utilizate fără niciun fel de transparență. Din acest motiv, concluziile de fond cu privire la felul concret în care au fost vândute locuințele de serviciu lipsesc. Speranța IPP este că justiția va pune lucrurile pe făgaşul normal, putându-se astfel determina practica la nivelul vânzării locuințelor de serviciu şi putându-se formula recomandările care se impun.

5. Practici de management la nivelul fondului de locuințe de protocol

5.1. Aspectele cele mai importante

În răspunsul său la cererile de informații publice cu privire la locuințele de protocol, SGG a precizat că Hotărârea de Guvern prin care, potrivit Legii locuinței nr. 114/1996, trebuia să se stabilească „lista imobilelor cu destinație de reşedință oficială, precum şi celelalte locuințe de protocol" nu a fost adoptată. Această situație relevă, pe de o parte, faptul că timp de zece ani dispozițiile Legii amintite nu au fost puse în aplicare de niciunul dintre cele trei Guverne care au funcționat ulterior adoptării ei, iar pe de altă parte deficiențele grave în evidența şi managementul unui patrimoniu imobiliar de o valoare foarte mare, precum cel aflat în administrarea RA-APPS. Din acelaşi răspuns al SGG a mai rezultat că probleme sunt inclusiv cu privire la evidența locuințelor de serviciu, în principal prin inexistența „unui act normativ prin care să se identifice locuințele de

[26] Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Administrației şi Internelor, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Telecomunicații Speciale, Serviciul de Protecție şi Pază

[27] *Evenimentul Zilei,* Case de lux la prețuri de nimic pentru boşii serviciilor secrete, la 30 mai 2005

serviciu". Absența acestor reglementări a făcut şi face practic imposibilă aplicarea corespunzătoare a legislației cadru în materie - Legea locuinței nr. 114/1996. Potrivit actului normativ, dar şi altora subsecvente acestuia, locuințele de protocol, respectiv cele de serviciu, au destinații şi regimuri juridice diferite, inclusiv sub aspectul chiriilor care se plătesc de către oficialii care le ocupă. Or, lipsa unei evidențe stricte a celor două categorii de locuințe nu poate decât să faciliteze arbitrariul, nelegalitatea şi ineficiența în managementul acestui patrimoniu. Din acest punct de vedere, stabilirea imobilelor cu destinație de locuințe de protocol ar fi fost necesară inclusiv pentru că regimul juridic al acestor imobile este unul special, în principal prin aceea că ele fac parte din categoria bunurilor proprietate publică a statului.

În răspunsul său la cererea din 9 iulie 2006, SGG a precizat că, în absența Hotărârii de Guvern prin care ar fi trebuit stabilite imobilele cu destinația de locuințe de protocol, RA-APPS a atribuit spațiile cu această destinație « cu aprobarea primului-ministru, în limita disponibilităților existente şi numai pe perioada contractării, în condițiile legii, a spațiilor în cauză ».

Cu privire la eventuala vânzare a unor imobile cu destinația de locuințe de protocol, ulterior adoptării Legii locuinței nr. 114/1996, SGG a precizat că asemenea vânzări nu au fost făcute întrucât prin art. 11 din Ordonanța Guvernului nr. 19/2002 privind unele măsuri pentru constituirea şi utilizarea fondului locativ de protocol, proprietate publică a statului, şi pentru vânzarea unor imobile, proprietate privată a statului, aflate în administrarea Regiei Autonome Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat «sunt excluse de la vânzare toate locațiile cu destinația de locuință». Răspunsul SGG este neacoperitor prin raportare la informația solicitată prin cererea din 9 iulie 2006 în sensul că nu are în vedere şi perioada de timp cuprinsă între adoptarea Legii nr. 114/1996 şi adoptarea OG nr. 19/2002. În perioada amintită asemenea vânzări ar fi fost posibile, în principiu, întrucât pe de o parte nu exista o interdicție legală precum cea introdusă prin OG nr. 19/2002 iar pe de altă parte deşi prin Legea nr. 1141996 se stabilise că locuințele de protocol sunt bunuri proprietate publică a statului, ulterior adoptării acestei Legi nu a fost adoptată şi Hotărârea de Guvern prin care trebuiau stabilite care dintre imobilele aflate în administrarea RA-APPS sunt locuințe de protocol.

În interesul documentării studiului, la data de 22 august 2006, a fost adresată SGG o cerere de informații publice prin care s-au solicitat: „numele şi funcția persoanelor oficiale care la data prezentei cereri locuiesc în locuințe de protocol (cu precizarea, în fiecare caz în parte, a numărului de persoane care ocupă fiecare dintre aceste locuințe, suprafeței şi numărului de camere ale fiecărei locuințe, chiria lunară precum şi data de la care aceste persoane ocupă locuințele şi calitatea oficială în considerarea căreia le-a fost repartizată locuința)". SGG a comunicat răspunsul formulat de către RA-APPS, potrivit căruia în prezent ar ocupa asemenea locuințe un număr de numai 13 oficiali (foşti oficiali). Pentru autorii studiului, există un număr important de indicii că

răspunsul RA-APPS nu corespunde realității. Astfel, în enumerarea Regiei nu se regăsesc actuali sau foşti oficiali în legătură cu care există informații credibile că ocupă locuințe de protocol. Trei astfel de cazuri sunt: preşedintele Senatului României, care locuieşte în apartamentul nr. 3 al imobilului situat în Bd. Constantin Prezan nr. 4; fostul prim-ministru Petre Roman, care ocupă locuința de protocol din str. Gogol nr. 2 (începând din anul 2001 şi până în prezent fostul prim-ministru ocupă această locuință fără a avea îndreptățirea legală); fostul consilier prezidențial Dan Iosif, ocupă locuința de protocol din str. Herăstrău nr. 37 (începând cu anul 2005, fostul consilier prezidențial ocupă fără îndreptățire legală această locuință şi se află „în litigiu" cu RA-APPS).

Din „situația" comunicată de RA-APPS, rezultă că există patru oficiali care locuiesc fără îndreptățire în locuințe de protocol: secretarul Comisiei de control al activității SRI din Camera Deputaților Ion Stan, fostul vice prim-ministru Gheorghe Pogea, fostul ministru Georgiu Gingăraş („în litigiu") şi fostul procuror general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație şi Justiție Tănase Joița („în litigiu"). Este de asemenea relevant cuantumul „chiriei" lunare pe care demnitarii o plătesc locuind în aceste locuințe de lux (câteva exemple: la o locuință cu 6 camere, ministrul Apărării Teodor Atanasiu plăteşte o chirie lunară de 890.000 de lei vechi, echivalentul a circa 33 de dolari; la 5 camere/440 mp suprafață utilă, ministrul Administrației şi Internelor Vasile Blaga plăteşte 915.000 lei vechi/34 de dolari; la 3 camere, vicepreşedintele Senatului Teodor Meleşcanu plăteşte 710.000 lei vechi/26 de dolari. Cuantumul chiriei lunare, precum şi faptul că oficialii locuind în locuințe de protocol nu plătesc întreținere (care pentru destui dintre cetățenii de rând înseamnă de multe ori un sfert, o treime sau chiar jumătate din veniturile pe care le au), sunt relevante pentru caracterul de privilegiu pe care „drepturile" locative ale înalților oficiali le au în raport cu cetățenii de rând.

Serviciul de relații cu publicul şi mass-media a SGG a răspuns cu solicitudine cererilor care i-au fost adresate. A existat o problemă, însă, cu depăşirea termenului de 30 de zile prevăzut de Legea nr. 544/2001, datorată faptului că la nivelul acestui Serviciu se considera că termenul respectiv este „de 30 de zile lucrătoare", când în realitate acesta este de 30 de zile „libere" („calendaristice"), astfel cum rezultă din dispozițiile art. 7 alin. 1 din Legea nr. 544/2001, coroborate cu cele ale art. 101 din Codul de procedură civilă. Depăşirea respectivă nu a fost de natură să afecteze documentarea realizată în cadrul proiectului prin formularea cererilor de informații de interes public.

Cu privire la activitatea SGG, din documentarea realizată pentru analiza de față, dar şi din unele constatări pe care reprezentanții săi le-au făcut anterior, IPP apreciază că acesta este departe de a-şi fi exercitat corespunzător rolul care îi revenea prin lege în raport cu RA-APPS. Potrivit reglementărilor actuale, dar şi celor anterioare, Regia „funcționează sub autoritatea Secretariatului General al Guvernului, care îndeplineşte față de aceasta atribuțiile legale prevăzute pentru ministerul de resort" (art. 1, alin. 2 din HG nr. 60/2005 privind organizarea şi

funcționarea Regiei Autonome "Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat"). Pe lângă faptul că administrează un patrimoniu public foarte mare, aşa cum rezultă din HG nr. 253/2006 privind aprobarea bugetului de venituri şi cheltuieli pe anul 2006 al Regiei dar şi din alte acte normative, din anii anteriori, RA-APPS a funcționat şi funcționează inclusiv cu fonduri alocate de la buget, făcând astfel parte din categoria „instituțiilor publice" cărora le sunt deplin aplicabile reglementările Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public. Cu toate acestea, activitatea Regiei a fost de-a lungul multor ani aproape total netransparentă. În calitate de „minister de resort", SGG are de asemenea de asumat problemele serioase cu care Regia s-a confruntat din cauza marilor deficiențe în organizarea evidenței bunurilor imobiliare de o valoare foarte mare aflate în administrarea sa. Faptul că timp de zece ani nu a fost adoptată Hotărârea de Guvern care ar fi trebuit să stabilească lista imobilelor cu destinație de „locuință de protocol" este desigur un fapt imputabil şi guvernelor din aceşti ani, însă în opinia IPP Secretariatului General al Guvernului îi revine, ca „minister de resort", prima responsabilitate. În sfârşit, într-o exemplificare departe de a fi exhaustivă, SGG ar fi trebuit să aibă, împreună cu conducerea Regiei, un rol activ în a urmări ca trecerea din domeniul public în domeniul privat al unor părți din patrimoniul aflat în administrarea Regiei să se facă în strictă conformitate cu normele de legalitate şi oportunitate în vigoare.

6. Concluzii şi recomandări

Ca un element general, ținând de practica referitoare la obținerea de informații de interes public, IPP remarcă cu îngrijorare atitudinea instituțiilor statului în punerea la dispoziție a aspectelor solicitate în cererile de informare publică realizate în baza Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public**.** Şi în problema locuințelor de serviciu atribuite unor demnitari sau, în general, personalului angajat în instituții publice, ca şi în cazul altor situații în care se folosesc bani publici, nu există transparență în baza căreia orice persoană interesată să poată obține toate datele de care are nevoie să evalueze performanța unei instituții. Istoria accesului trunchiat al IPP la informații din sfera de activitate a RA-APPS, ca exemplu, în care informațiile de interes public sunt mai degrabă ascunse decât date publicității, reliefează o tendință generalizată, din ce în ce mai pronunțată, a instituțiilor statului de a folosi Legea nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal şi libera circulație a acestor date în sensul restricționării accesului la aspecte a căror trăsătură fundamentală ar trebui să fie transparența. Astfel, IPP nu a avut în niciun fel acces nici măcar la informații care se referă la foşti demnitari, persoane care nu mai activează în administrația publică, dovadă că unele legi, în lumina unui mod cu totul deplasat de a înțelege interesul public care le fundamentează, sunt interpretate într-un mod ce favorizează posibile fapte de corupție.

Legislația de după 1990, inclusiv cea actuală, referitoare la drepturile locative şi de „protocol" ale demnitarilor publici şi ale funcționarilor publici, a instituit şi instituie, în beneficiul acestei categorii de oficiali, un tratament privilegiat şi discriminatoriu, anacronic în sine şi în dezacord evident cu normele constituționale care garantează egalitatea în drepturi a cetățenilor: „Cetățenii sunt egali în fața legii şi a autorităților publice, fără privilegii şi fără discriminări" (art. 16 alin. 1 din Constituția României).

În primul rând *Regia Autonomă "Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat" (RA-APPS)*, dar şi unele ministere şi alte instituții şi autorități centrale, au gestionat şi gestionează un patrimoniu imobiliar de o valoare foarte mare, incluzând: mii de hectare de teren, de cea mai mare valoare - agricol, forestier, dar şi foarte mult teren aferent construcțiilor din Bucureşti, din împrejurimi şi din stațiunile foarte căutate; vile, palate, apartamente de lux şi alte sute de „imobile"; complexe agrosilvice şi agroindustriale, baze de transport şi de service auto; complexe de agrement, complexe turistice şi de tratament având hoteluri, vile, bazine de înot, popicării, crame, ferme agro-zootehnice, secții de producție, crescătorii de fazani, sere, piscicultură, piscine, patinoare, terenuri de tenis, terenuri de golf, plaje, restaurante, braserii, policlinici, baruri cu săli de joc, debarcadere etc.; institute de gerontologie şi geriatrie; case de oaspeți; castele de vânătoare cu terenurile aferente şi multe altele. Gestionarea acestui imens patrimoniu - subevaluat în mod evident, astfel cum înşişi responsabilii Regiei o recunosc - se dovedeşte ineficientă economic inclusiv prin arbitrariul cheltuielilor pe care demnitarii şi funcționarii publici le pot face beneficiind de privilegiile care le sunt acordate prin „Regia de protocol". Aşa cum s-a arătat în cadrul secțiunii II - 2.3., asemenea cheltuieli sunt prevăzute de drept, în fiecare an, din bani publici, în bugetele instituțiilor din care fac parte oficialii respectivi (astfel cum nu se întâmplă cu nicio altă categorie de cetățeni), în cazul depăşirii lor acestea fiind suplimentate - fără nicio limitare a cuantumului lor! - „din veniturile proprii ale Regiei"; o Regie care, nota bene, administrează un imens patrimoniu al statului. O parte a cheltuielilor Regiei sunt de asemenea suportate din valoarea unor imobile vândute (în condițiile amintite, cu titlu de exemplu, în subcapitolul II - 2.3.), deşi imobilele respective sunt proprietate a statului iar prețul încasat pe ele ar trebui făcut venit la bugetul de stat. Totodată este de subliniat că asupra activității Regiei au planat aproape permanent suspiciuni serioase de corupție, unele dintre ele confirmate prin chiar verificările unor organisme guvernamentale de control. Se impune de asemenea semnalat faptul că în evidența şi administrarea patrimoniului RA-APPS au existat şi există grave deficiențe. Astfel cum s-a arătat, ulterior adoptării Legii locuinței nr. 114/1996, niciunul din cele trei Guverne care au urmat nu a adoptat Hotărârea de Guvern prin care trebuia stabilită „lista imobilelor imobilelor cu destinație de reşedință oficială, precum şi celelalte locuințe de protocol". În mod asemănător, nu există niciun act normativ prin care să fie identificate locuințele de serviciu.

De asemenea, în ceea ce priveşte funcția care a făcut necesară existența RA - APPS, este de remarcat că, în România anului 2006*,* mobilitatea demnitarilor

este diferită de cea de la începuturile funcționării acestei instituții, păstrarea actualelor reglementări cu privire la cazarea demnitarilor dovedindu-se nejustificată în raport cu administrarea foarte costisitoare a acestui patrimoniu, atât în termeni de fonduri alocate pentru reparații şi pentru modernizările ce ar trebui aduse constant, cât şi în termeni de personal pentru deservirea celor care locuiesc aici.

Dintr-o altă perspectivă, privind situația în ansamblu la RA-APPS, regie autonomă aflată sub coordonarea SGG, IPP consideră că SGG are o vină substanțială pentru ceea ce se întâmplă în cadrul acestei instituții. Având în vedere problemele semnalate la nivelul RA-APPS constant de către mass-media, precum şi deficiențele de management reliefate de ultimul control realizat la Regie de către RA-APPS, se poate trage concluzia că, de-a lungul existenței sale, RA-APPS „s-a bucurat" de o administrare şi de un control defectuos. Raportul ce se stabilea între RA-APPS şi SGG, având în vedere că el stă sub semnul banului public, trebuia să impună responsabilitatea SGG pentru verificarea şi rectificarea măsurilor sub-optime luate la nivelul Regiei, în acord cu un management al resurselor publice demn de o țară care se pregăteşte să devină membră a U.E. În general, poziția SGG s-a limitat la a confirma, prin deciziile impuse de cadrul legal, hotărârile luate la nivel de RA-APPS; exemplul privitor la aprobarea cererilor privind alocarea locuințelor de serviciu, în care procedurile legale nu sunt respectate, denotă încă o dată o implicare minimă a SGG în activitatea RA-APPS.

În practica atribuirii locuințelor de serviciu pentru cazare pe durata mandatului oficialilor, s-a observat că procesul de retrocedare a unor imobile aparținând proprietarilor de drept pare să nu aibă impact asupra RA-APPS. Din considerentul lipsei de spații (ceea ce, din punctul nostru de vedere, reprezintă chiar un argument pentru a susține, ca o soluție dintre cele mai viabile, ca oficialii să primească o sumă cu care să-şi achite cheltuielile cazării în spații pe care să şi le identifice şi administreze singuri pe dura închirierii), RA-APPS prefera să neglijeze existența cererilor de retrocedare depuse deja de proprietari când atribuie în continuare locuințe de serviciu în spații aflate în litigiu.

IPP apreciază că sunt suficiente argumente care impun desființarea Regiei, în modul în care ea există în momentul de față .

În opinia IPP, modalitatea optimă în care trebuie realizat acest lucru este vânzarea activelor RA-APPS prin organizarea de licitații publice, concomitent cu retrocedarea bunurilor revendicate legal de către proprietarii de drept. *Considerăm de asemenea că o prioritate o constituie amendarea actualelor reglementări în materie (inclusiv cele ale Ministerului Finanțelor Publice) sub aspectul necesității de a se reglementa obligativitatea stabilirii valorii imobilelor de către evaluatori independenți, existenți pe piața liberă.* Valoarea imobilelor trebuie să țină cont de valoarea lor de piață, modalitate optimă în care aceste resurse ale statului pot fi valorificate la maximum în beneficiul instituțiilor statului.

Vânzarea locuințelor de serviciu trebuie făcută însă ținând seama de următoarea distincție:

- funcționarii din cadrul instituțiilor statului vor avea drept de preemțiune asupra locuințelor în care locuiesc, putându-le cumpăra, utilizând sistemul ratelor din instituțiile bancare, într-o perioadă de 10 ani. În cazul în care cel ce locuieşte într-o locuință de serviciu nu doreşte să o cumpere, atunci ea va fi vândută prin licitație publică.
- demnitarii din cadrul instituțiilor statului pot să achiziționeze locuințele de serviciu în care locuiesc prin licitație publică.

În ceea ce priveşte locuințele de protocol care vor fi vândute, acestea, dată fiind natura lor, pot fi achiziționate prin licitație publică. Veniturile obținute, atât din vânzarea locuințelor de serviciu, cât şi a celor de protocol, urmează a fi făcute venituri la bugetele administrației publice locale sau centrale, în funcție de cine a finanțat construirea acestor imobile.

IPP consideră de asemenea că, pentru asigurarea unui minim de servicii pentru conducătorii principalelor instituții cu necesități de reprezentare şi protocol (Senat, Camera Deputaților, Administrația Prezidențială şi Guvern), poate să se justifice organizarea şi funcționarea - eventual în coordonarea Secretariatului General al Guvernului - unei unități care să presteze respectivele servicii.

Cu privire la asigurarea cazării unor categorii de demnitari şi funcționari publici, IPP consideră că este necesară continuarea în ritm susținut a procesului de externalizare a acestor servicii şi de achiziționare a lor prin organizarea, anuală, de licitații publice. Este de remarcat că, la nivelul administrației publice centrale, au existat preocupări pentru găsirea altor modalități de cazare a oficialilor, preocupări ce, sub aspect istoric şi legal, pot fi regăsite în anexa la acest studiu. IPP propune, alternativ acestei soluții, varianta în care oficialilor îndreptățiți să beneficieze de aceste servicii să li se atribuie o anumită sumă de bani cu care să-şi achite cheltuielile cu cazarea în spații pe care să le identifice şi administreze singuri pe durata închirierii, soluție în acord cu practica la nivel european.

Privind global problema locuințelor de serviciu şi de protocol în administrația publică locală şi centrală românească, în relația sa cu interesului public, se observă că un concept atât de nobil, menit să asigure progresul şi coeziunea unei societăți, a fost, în practică, denaturat şi înțeles numai în scopuri personale.

Anexă

Alte modalități de cazare a oficialilor

În perioada de după 1990 principala modalitate de cazare a unor categorii de oficiali au reprezentat-o locuințele de serviciu şi cele de protocol. Începând cu actuala legislatură, însă, au fost căutate şi chiar puse în practică deja modalități legislative şi instituționale alternative.

Un exemplu reprezentativ îl constituie adoptarea HG nr. 69/2005 pentru stabilirea unor măsuri privind cazarea şi transportul persoanelor care ocupă funcții de demnitate publică numite sau funcții asimilate funcțiilor de demnitate publică. Actul normativ prevede în esență următoarele modalități:

a) alocarea din bugetul instituțiilor publice „a unei sume forfetare pe lună, fără a fi necesară decontarea acesteia, către persoanele care ocupă funcții de demnitate publică numite sau funcții asimilate funcțiilor de demnitate publică, pentru suportarea cheltuielilor de cazare în municipiul Bucureşti"; cuantumul sumei forfetare nu poate depăşi 12 milioane lei pe lună; nu beneficiază de aceste prevederi persoanele care au domiciliul în municipiul Bucureşti şi nici persoanele cărora le sunt atribuite efectiv locuințe de serviciu potrivit prevederilor OUG nr. 80/2001 (art. 1 al HG nr. 69/2005);

b) suportarea din bugetele instituțiilor publice a cheltuielilor aferente cazării la hotelurile din municipiul Bucureşti a persoanelor care ocupă funcții de demnitate publică numite, precum şi a persoanelor care ocupă funcții asimilate funcțiilor de demnitate publică cărora nu li s-au putut asigura locuințe în municipiul Bucureşti; cheltuielile de cazare se pot deconta în limita tarifelor efectiv plătite de acestea pentru o cameră în hoteluri încadrate în categorii de până la 4 stele inclusiv; se pot deconta cheltuielile de cazare şi în cazul cazării în apartamente în hoteluri din municipiul Bucureşti, iar tarifele pentru cazare în astfel de situații nu depăşesc tarifele percepute pentru o cameră în hoteluri încadrate în categorii de până la 4 stele inclusiv; aceste prevederi se aplică în cazul demnitarilor care nu optează pentru acordarea de sume forfetare (art. 2 al HG nr. 69/2005);

c) Regia Autonomă "Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat" va asigura, prin valorificarea fondului imobiliar disponibil („exceptat de la aplicarea prevederilor cap. II din OG nr. 19/2002" - act normativ la care sunt făcute referiri în cadrul secțiunii II - 2.3.) locuințe de serviciu pentru persoanele prevăzute la art. 2 din OUG nr. 80/2001 (respectiv „persoanele care ocupă funcții de demnitate publică numite sau funcții asimilate funcțiilor de demnitate publică, precum şi secretarii generali, directorii generali şi persoanele care sunt încadrate pe funcții din cabinetul demnitarului în cadrul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale şi instituțiilor publice", cu excepția

celor care au domiciliul sau deţin în proprietate imobile cu destinaţia de locuinţă în municipiul Bucureşti) - art. 4 al HG nr. 69/2005.

În concluzie, HG nr. 69/2005 prevede asigurarea „dreptului de cazare" pentru „persoanele care ocupă funcţii de demnitate publică numite sau funcţii asimilate funcţiilor de demnitate publică" prin următoarele trei modalităţi concrete: alocarea unei sume forfetare lunare de până la 12 milioane de lei; suportarea cheltuielilor de cazare la hotel a oficialilor care nu optează pentru prima variantă; asigurarea de locuinţe prin RA-APPS. Din textul actului normativ rezultă de asemenea că de sumele forfetare şi de cazarea la hotel nu beneficiază persoanele care au domiciliul în municipiul Bucureşti şi nici persoanele cărora le sunt atribuite efectiv locuinţe de serviciu.

În opinia IPP, soluţia consacrată prin HG nr. 69/2005 este în general adecvată, în special prin aceea că principalele modalităţi de rezolvare a problemei cazării oficialilor (alocarea unei sume forfetare, respectiv decontarea cheltuielilor de hotel) sunt de natură să facă posibilă renunţarea în viitor la sistemul „locuinţelor de protocol" şi al „locuinţelor de serviciu"; un număr de argumente pledând în favoarea renunţării la acest sistem, în plus faţă de cele aduse până aici şi care vor fi aduse în continuare, se regăsesc în secţiunea „II - 2.3. Regia Autonomă <Administraţia Patrimoniului Protocolului de Stat> (RA-APPS)". IPP consideră de asemenea că se impune amendarea legislaţiei actuale şi cu privire la locuinţele de protocol dar şi la toate celelalte privilegii materiale de care înalţii oficiali ai statului beneficiază din banii publici, cu deosebire prin exploatarea imensului patrimoniu al RA-APPS destinat „protocolului, recreării şi agrementului" acestora. Cu privire la dispoziţiile mai sus citate ale HG nr. 69/2005, IPP apreciază că se impune limitată precis posibilitatea de a se caza la hotel a demnitarilor „care nu optează pentru acordarea de sume forfetare". Precizări sunt necesare pe de o parte cu privire la condiţiile în care demnitarii pot „să nu opteze" pentru sumele forfetare iar pe de altă parte cu privire la cuantumul maxim al cheltuielilor de hotel care pot fi suportate de către instituţiile din care ei fac parte. Această din urmă precizare se impune dat fiind faptul că hotelurile practică tarife diferite, uneori sensibil diferite - inclusiv cele din aceeaşi categorie, deci şi cele „de până la 4 stele inclusiv". Sub acest aspect, este pozitiv faptul că Guvernul a limitat numai la o anumită perioadă de timp aplicarea dispoziţiilor art. 2, care dă posibilitatea demnitarilor să opteze pentru cazarea la hotel şi nu pentru suma forfetară. Negativ şi foarte criticabil este însă faptul că termenul respectiv, dar nu numai el, a fost prelungit în mod repetat. Astfel, prin textul Hotărârii (art. 5) s-a decis că „Prevederile prezentei hotărâri se aplică începând cu anul 2005", şi că prevederile art. 2 (referitoare la posibilitatea ca demnitarii să opteze pentru cazarea la hotel şi nu pentru suma forfetară) se aplică până la data de 30 iunie 2005. La şapte luni de la adoptarea HG nr. 69/2005, cea de-a doua prevedere a fost modificată, prin HG nr. 903/2005, în sensul că termenul de 30 iunie 2005 a fost prelungit până la 31 decembrie 2005. Pentru ca peste circa patru luni acelaşi termen să fie până la data de 31 decembrie 2006 (HG nr. 79/2006). Totodată, prin această ultimă HG a s-a stabilit chiar şi un nou termen de intrare în vigoare a

Hotărârii inițiale (HG nr. 69/2005) - „începând cu luna ianuarie 2006" în loc de „începând cu anul 2005" (deşi este foarte probabil că pe întregul parcurs al anului 2005, cât a fost în vigoare, HG nr. 69/2005 a produs suficiente efecte). *Exemplul de față este şi el unul foarte reprezentativ pentru instabilitatea şi incoerența legislației în domeniu.*

Cu toate acestea, reglementările HG nr. 69/2005 sunt bine venite inclusiv prin faptul că au introdus o practică unitară, într-o anumită măsură, cu aceea existentă în cazul unei alte importante categorii de oficiali - deputații şi senatorii. Astfel, prin Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților şi al senatorilor este prevăzut, în principal, că deputaților şi senatorilor, care nu au domiciliul în municipiul Bucureşti, li se asigură pe durata mandatului cazare gratuită sau, la alegere, în cazul în care nu beneficiază de cazare gratuită, li se acordă, pe noapte, pe bază de declarație pe proprie răspundere dată în condițiile legii, 70% din tariful minim practicat de unitățile hoteliere şi care este achitat unui deputat sau senator. Au existat numeroase cazuri în care presa a semnalat faptul că unii oficiali, în special senatori şi deputați, au încasat sume de bani pentru cazarea în Bucureşti deşi în realitate aveau asigurată cazarea în locuințe proprii în municipiul Bucureşti.[28] Pentru evitarea în viitor a unei asemenea practici este necesar ca reglementările viitoare să fie pe de o parte cât mai precise iar pe de altă parte să instituie sancțiuni apte să descurajeze asemenea situații.

În concluzie, IPP consideră că este necesară continuarea procesului de externalizare a serviciilor de cazare a demnitarilor şi funcționarilor publici şi de asigurare/achiziționare a acestora prin organizarea, anuală, de licitații publice. În opinia IPP, una dintre foarte puținele excepții care pot fi considerate acceptabile de la această regulă este aceea a asigurării unor asemenea servicii dintr-un fond locativ/imobiliar special pentru conducătorii principalelor instituții cu necesități de reprezentare şi protocol: Senat, Camera Deputaților, Administrația Prezidențială şi Guvern.

[28] Realitatea TV, emisiunea *Oamenii realității, 3 august 2006,* fostul deputat Radu Berceanu, actualul ministru al Transporturilor, Construcțiilor şi Turismului, a admis că a existat o asemenea practică şi că „Nu numai eu am procedat aşa, ci şi alții".

V. Criterii pentru evaluarea acțiunilor autorităților din perspectiva urmăririi interesului public

Fiecare dintre noi, fiind confruntați cu situații de tipul celor descrise anterior sau în altele similare, suntem tentați să dăm verdicte cu privire la comportamentul celor direct implicați - în cazul de față demnitarii români. Dar care sunt criteriile după care putem judeca aceste acțiuni? Ce efecte produc ele şi cum putem interveni pentru a corecta eventualele erori? - toate acestea sunt întrebări la care studiul îşi propune să răspundă în cele ce urmează.

**

Una dintre situațiile în care simțim imperios nevoia de a reflecta asupra conceptului de interes public este atunci când suntem indignați. Putem defini indignarea prin disponibilitatea de a suferi pierderi financiare sau de altă natură pentru a sancționa un comportament considerat injust (Ullmann-Margalit şi Sunstein 2002). Acesta este un sentiment definitoriu pentru perceperea unor încălcări ale interesului public - spre deosebire, de exemplu, de furie, care caracterizează mai ales reacția la încălcarea interesului privat. Indignarea este o emoție etică prin excelență, precum ruşinea sau vina. Acestea două arată sensibilitatea noastră față de normele morale, fiind însă centrate pe noi înşine ca subiecți. Spre deosebire de ele, capacitatea de a simți indignare (sau, de asemenea, compasiune), dat fiind că nu este vorba despre suferința noastră, ci despre suferința altora, este o măsură a extinderii universului nostru moral. Cât de des simțim indignare față de nedreptățile comise în India sau în Africa de Sud? Relativ rar, deoarece oamenii din aceste locuri îndepărtate se află la periferia universului nostru moral. Pe de altă parte suntem deseori indignați de comportamentele demnitarilor români, atunci când le considerăm a fi dovezi de corupție, incompetență, sau ideologie greşită.

Indignarea pe care o simțim nu este în sine o dovadă că interesul public a fost încălcat, ci doar motorul unei investigații sau a unei reflecții. Deseori ne mulțumim doar cu sentimentul de indignare, care poate fi foarte plăcut, în ciuda aparenței negative. Odată consumată emoția justițiară, ne regăsim deseori cu aceleaşi informații lacunare şi cu acelaşi dezinteres față de soluționarea problemei - mai ales atunci când nu suntem direct afectați de situația respectivă.

Dacă ne propunem însă, în calitate de observator, să evaluăm mai în detaliu acțiunea care ne-a scandalizat, există mai multe tipuri de informații potențial relevante:

(1) Cum poate fi descrisă acțiunea respectivă în termeni morali?

(2) Ce consecințe sociale are acțiunea respectivă?

(3) Ce poziție socială are persoana care a realizat acțiunea? Ce relații cu observatorul decurg din această poziție?

(4) Ce relație există între noi, ca observator, şi tipul de acțiune avut în vedere?

Aceste aspecte sunt reciproc interdependente - de exemplu, descrierea acțiunii depinde de consecințele ei şi de identitatea autorului, iar consecințele ei depind de poziția persoanei respective etc. Alternativ, poate fi considerat că unele aspecte sunt irelevante - de exemplu, că indiferent de poziția noastră sau de poziția celui care a realizat acțiunea, injustețea acesteia este egală. Totuşi, toate aceste întrebări oferă ghiduri utile pentru reflecție.

(1) Descrierea morală a acțiunii

Primul pas în judecarea unei acțiuni este descrierea sa. Categoriile în care se încadrează sunt deseori interpretabile. O acțiune descrisă ca fiind furt poate fi reinterpretată ca redistribuție, ca în cazul atacurilor haiduceşti sau, ar argumenta libertarienii, ca în cazul impozitelor. Restrângerea dreptului la informație poate fi descrisă ca apărarea dreptului la intimitate. Totuşi, faptul că o acțiune poate fi descrisă în mai multe feluri nu înseamnă că toate aceste descrieri sunt egal valabile sau rezonabile.

Descrierea actelor care contravin interesului public este cu atât mai complicată cu cât nu există o definiție precisă a interesului public. Putem însă porni de la premisa că urmărirea interesului public presupune câteva condiții necesare, chiar dacă nu suficiente:

(1) utilizarea corectă a resurselor publice;

(2) compatibilizarea intereselor şi valorilor proprii cu interesele publice urmărite la locul de muncă;

(3) profesionalism în urmărirea intereselor publice şi în utilizarea resurselor publice, ceea ce include numeroase condiții, precum: efortul de a înțelege problemele cu care se confruntă şi de a găsi soluții legitime; respectarea normelor morale şi a legilor, cu posibile excepții justificate exclusiv pe considerente morale (în cazul normelor sau legilor considerate incorecte); identificarea şi corectarea greşelilor trecute.

Această clasificare atrage atenția asupra a trei tipuri de probleme:

(1) abuzul resurselor publice;

(2) deciziile părtinitoare, luate în condiții de conflict de interese, corupție sau pur şi simplu datorită stereotipurilor sau ale unor orientări valorice proeminente;

(3) lipsa de profesionalism.

Resursele publice: În cadrul unei analize succinte a acțiunilor demnitarilor şi funcționarilor publici, în categoria resurselor publice putem include toate resursele obținute de stat de la cetățeni prin instituirea unei obligații - precum şi toate resursele generate de stat prin folosirea celor dintâi. În această categorie intră desigur taxele şi impozitele, contribuțiile sociale obligatorii, dar şi timpul petrecut în cadrul învățământului obligatoriu sau în cadrul serviciului militar obligatoriu, timpul necesar efectuării plăților obligatorii, informațiile pe care

cetățenii sunt obligați să le furnizeze statului ş.a. Prin utilizarea acestor resurse „primare", statul obține sau generează la rândul său resurse publice „secundare": bunuri materiale, servicii către populație, norme legale, organizații, informații ştiințifice, informații procedurale (legate de funcționarea statului însuşi), etc. De asemenea, resursele publice includ şi resursele naturale ale unei țări, aflate implicit în administrarea statului.

Într-o analiză mai largă putem extinde categoria de resurse publice şi asupra resurselor prelevate de actori privați care au o poziție de monopol pe piață, deoarece şi acestea sunt oferite de cetățeni cvasi-involuntar, prin lipsa unei opțiuni.

Desigur, şi resursele oferite voluntar către actori publici sau privați pot fi folosite incorect; totuşi, în cazul acestora există mecanisme de control - dintre care cel mai primitiv, dar totuşi eficient, este refuzul de a contribui în viitor. În cazul resurselor publice, cetățenii nu au nici măcar această posibilitate de protest în fața eventualei utilizări abuzive a banilor, timpului sau informațiilor lor de către autorități.

(1) Deciziile posibil părtinitoare şi decizii predictibil părtinitoare

O concluzie a prezentării problemelor vicioase cu care se confruntă funcționarii publici şi demnitarii este faptul că orice decizie ar lua, aceasta poate fi considerată părtinitoare în favoarea unor anumite interese. Orice decizie este posibil părtinitoare. În aceste condiții, problemele cele mai mari apar în cazul acelor decizii pe care le putem denumi „**predictibil părtinitoare**", cele care trec dincolo de prezumția de nevinovăție în judecata unui observator rezonabil:

- decizii care includ favoruri către propria persoană sau cei apropiați;
- decizii care sunt susceptibile de a fi părtinitoare deoarece au fost luate în condiții de conflict de interese sau în tranzacții corupte;
- decizii care sunt părtinitoare în mod stabil, continuând structuri de inegalitate de tratament persistente în timp (de exemplu, decizii care defavorizează categoriile sociale discriminate pe parcursul deceniilor trecute, sau decizii care favorizează actori sociali cu putere financiară şi decizională foarte ridicată).

(2) Lipsa de profesionalism

După cum observă G. Zajac (1996), cele mai multe discuții referitoare la etica în administrația publică pornesc dintr-o perspectivă a controlului extern, în care accentul este pus pe încălcările evidente ale normelor morale şi ale legilor - în general, abuzuri financiare datorate corupției şi conflictului de interese. Mandatul autorităților nu este însă cel de a respecta minuțios legea, ci cel de a defini şi rezolva problemele societății în spiritul legii şi prin intermediul legii. Interesul public poate fi încălcat nu numai din motive financiare egoiste, ci şi din

incompetență, din prejudecată, din cauza unor teorii sau valori particulare împărtăşite de o persoană în poziție de autoritate, şi mai ales din lene.

După cum observa A. Hirschman [1970] (1999) în legătură cu stagnarea, aceasta este o condiție cronică atât în economie, unde firmele se mulțumesc cu rezultate satisfăcătoare fără să caute optimum-ul, cât şi în politică, unde cetățenii se complac într-o anumită stare de apatie (pp. 41-44): „în fiecare minut se naşte un leneş" (p. 44). Viața socială în condiții de normalitate este mai degrabă relaxată decât tensionată; nu atât lipsa resurselor este o problemă, cât nefolosirea resurselor existente. Aceasta permite ca în condiții de criză actorii sociali să mobilizeze rezerva de resurse pentru măsuri excepționale - există deci o funcție socială a acestei stagnări şi suboptimalități (ibid.). Lipsa de mobilizare nu este însă distribuită egal - ea fiind mai frecventă în acele domenii de activitate lipsite de presiunea concurenței şi de un feed-back constrângător, precum administrația publică sau monopolurile şi oligopolurile.

În cazul administrației publice, problemele legate de relaxarea în raport cu misiunea organizației sunt agravate de multiplele presiuni asupra angajaților, care sunt deseori divergente în raport cu căutarea interesului public: competiția politică, gravitatea extremă a problemelor în raport cu insuficiența resurselor şi, nu în ultimul rând, probleme organizaționale precum corupția generalizată.

Competența şi efortul cerute de slujbele din sectorul public sunt considerabile - fără să fie întotdeauna însoțite de salarii competitive pe piața muncii. În aceste condiții, lipsa de profesionalism sau pur şi simplu lipsa de motivație poate avea consecințe grave, mai ales în condițiile în care nu sunt puse în practică mecanisme pentru identificarea şi sancționarea greşelilor.

(3) Abuzuri normalizate: excepție, sau regulă?

O anumită problemă în acțiunile autorităților publice poate apărea izolat (cum ar fi, în România actuală, intimidarea violentă a ziariştilor), sau poate fi un exemplu al unei practici generalizate (precum corupția, de exemplu). Acțiunile repetate de mulți indivizi diferă esențial, din punct de vedere moral, de acțiunile realizate de puțini indivizi - analog cu felul în care, la nivel individual, o greşeală repetată de o persoană diferă esențial de acea greşeală realizată pentru prima oară.

Putem argumenta că indignarea noastră ar trebui să fie maximă în cazurile în care abuzul semnalizat nu este o excepție, ci o regulă, fiind repetat frecvent, în diferite forme, de autorități. O astfel de situație ar indica un eşec sistematic al elitei politice, fiind o problemă mult mai gravă decât o abatere punctuală. Paradoxal însă, datorită obişnuinței, tindem însă să ne indignăm mai mult în cazul abaterilor excepționale decât în cazul celor „obişnuite".

Prin urmare, atunci când observăm o încălcare a unei norme etice sau legale, este important să ştim dacă această acțiune este un abuz excepțional sau un

abuz normalizat - putând fi chiar, la limită, manifestarea unei *norme alternative*. Pentru a evalua gradul de generalizare şi de instituționalizare a respectivului comportament scandalos, trebuie să examinăm informații precum:

- frecvența cazurilor de încălcare a normei respective. Cu cât cazurile sunt mai dese cu atât (paradoxal) avem motive să ne indignăm mai tare, tocmai pentru că aceasta indică o anumită *normalizare* a abaterii;
- existența unor portițe în lege sau chiar a unor acte normative pentru a permite acest comportament sau pentru a nu-l sancționa;
- existența unor practici sistematice de a interpreta abuziv legea pentru a nu acoperi sau a nu sancționa aceste acțiuni;
- existența unor practici sistematice de aplicare abuzivă a legii pentru a ascunde acest fenomen;
- existența unor sancțiuni aplicate - informal - celor care nu practică acest fenomen, ceea ce semnifică apariția unei *norme alternative* şi este un prim semn al criminalității organizate.

(4) Statul ca recidivist

Există şi o altă justificare pentru a contrazice intuiția comună că abaterile frecvente de la reguli sunt „normale" şi deci mai puțin condamnabile decât abaterile extraordinare. Maxima „a greşi e omeneşte, a persevera în eroare este diabolic" este utilizată în general cu referire la acțiunile unei singure persoane; ea poate fi însă extinsă la acțiunile unei comunități. A repeta erorile cunoscute comise de membrii comunității mele arată că am refuzat să învăț din greşelile lor şi am ales, în cunoştință de cauză, să ignor normele morale relevante.

De exemplu, ținând cont de existența de lungă durată a corupției în administrația publică românească, demnitarii şi funcționarii publici au datoria morală de a avea o poziție clară în legătură cu acest fenomen. Nu este o problemă nouă, ci o problemă îndelung dezbătută; prin urmare, orice gest de corupție sau abuz al resurselor publice poate fi considerat ca fiind realizat în deplină cunoştință de cauză şi nu numai deliberat, ci chiar planificat.

Discutând situația germanilor în legătură cu crimele regimului nazist, Pinzani observă că „anumite colectivități îşi includ în identitatea lor comună responsabilitatea morală pentru greşelile comise de generațiile trecute şi astfel îşi construiesc o nouă identitate" (Pinzani 2003, p. 130-131). Germanii sunt condamnați public în mai mare măsură decât alte națiii atunci când realizează gesturi rasiste, deoarece trecutul comunității lor ar fi trebuit să îi sensibilizeze față de riscurile acestei ideologii. Chiar dacă membrii unei comunități nu sunt vinovați individual de abaterile morale comise de ceilalți membri în trecut, familiarizarea cu aceste abateri, prin comunitatea de experiență şi de discurs, duce la o responsabilitate crescută în cazul în care aceleaşi abateri sunt repetate - deoarece arată că persoanele respective au refuzat să învețe din greşelile trecutului, deşi au avut oportunitatea.

(5) Abuzul ca semnal

Datorită accesului dificil al publicului la informații cu privire la activitatea reprezentanților săi, încălcările interesului public de către demnitari capătă o valoare informațională adițională - de *semnal* cu privire la caracterul unui personaj politic, sau de *simptom* al stării sistemului politic; aceste scandaluri sunt considerate ca un fel de „privire prin gaura cheii".

Desigur, valoarea de semnal a unei informații privind acțiunile reprobabile ale unor autorități creşte atunci când acțiunea respectivă este frecventă. Fiecare reiterare a semnalului creşte credibilitatea acestuia şi întăreşte convingerea publicului că în spatele fumului (persistent) se află un foc.

Consecințele acțiunilor: „Şi de dacă"?

Atunci când discutăm o decizie problematică sau chiar scandaloasă a unei autorități publice, ne punem întrebarea: „şi ce dacă? Ce consecințe, fie negative sau pozitive, are această acțiune? Ce semnificație are ea pentru noi?"

Ca o ilustrare a proverbului „cine împarte, parte-şi face", multe dintre scandalurile implicând autorități se referă la situații în care administratorii resurselor publice îşi însuşesc o parte din acestea, fără ca acest lucru să li se cuvină. Ce anume este cel mai supărător, în acest caz? O astfel de utilizare incorectă a resurselor publice poate introduce mai multe tipuri de distorsiuni în societate.

(1) Distorsiunile sociale ale deciziei: efectele asupra societății

Din punct de vedere principial, orice abuz al resurselor publice este reprobabil. Din punct de vedere empiric, unele acțiuni au consecințe mai grave decât altele. Un criteriu pentru a le diferenția îl reprezintă gradul în care gestul respectiv distorsionează relațiile sociale şi bunurile comune pe care le urmărea buna utilizare a resurselor respective. Două pagube egale din punct de vedere financiar pot avea consecințe sociale diferite, în funcție de strategiile prin care au fost realizate.

De exemplu, o pagubă de un milion de Euro adusă bugetului public poate să nu aibă o influență directă asupra altor persoane - de exemplu, dacă este vorba despre vânzarea sub prețul pieței a unei locuințe de serviciu. În alte contexte, o pagubă de valoare egală poate influența direct, de exemplu, toți elevii din şcoli, dacă a implicat realizarea unui sistem educațional defectuos, care în virtutea noutății sale nu va fi schimbat în viitorul apropiat. Un alt caz poate afecta direct siguranța rutieră, dacă presupune proasta aplicare a regulilor de circulație etc.

Din această perspectivă, sustragerile propriu-zise din avutul public sunt deseori mai puțin dăunătoare (la o valoare egală a daunei) decât actele de corupție, în

care pierderea financiară este asociată şi cu efectele distorsionante ale unor decizii proaste de organizare a societății.

Desigur, pierderea adusă bugetului este în sine un indicator important al gravității actului, deoarece cu banii respectivi se puteau realiza diverse alte bunuri publice. Este ilustrativ să traducem sumele respective în posibile utilizări (realiste, aşa cum s-au făcut deja) ale acestora. Orice delapidare semnificativă a resurselor publice este distorsionantă cel puțin prin faptul că face imposibilă realizarea obiectivelor asumate de instituțiile statului, datorită insuficienței resurselor. Din acest punct de vedere, pagubele mari sunt mai grave decât pagubele mai mici.

(2) Distorsiunile de caracter: efectele asupra caracterului şi competenței autorului

Orice încălcare a normelor creează un anumit tip de competență subiectivă a autorului acțiunii (A. Bandura 1973 în Rachlinski, p. 1550) care fac mai probabilă o altă încălcare. Această competență subiectivă se referă atât la deprinderi aşa-zis tehnice (cum să ascundă informații, cum să manipuleze persoane, cum să interpreteze tendențios acte normative etc.) dar şi dispoziții subiective precum încrederea în sine („sunt capabil să duc la bun sfârşit un astfel de plan"), concepția despre caracterul propriu („sunt un tip de om care ar face aşa ceva") sau despre morală („o astfel de acțiune nu este chiar atât de condamnabilă").

O încălcare a legii modifică atitudinile față de norme morale şi legi ale celor care o realizează, deseori în spiritul raționalizării deciziei. Prin urmare, riscul unei încălcări minore a legii este acela de a facilita o încălcare majoră.

(3) Distorsiuni ale procesului deliberativ şi decizional: efecte asupra formulării interesului public

Există cazuri de acțiuni ale demnitarilor sau funcționarilor publici care nu au efecte directe asupra societății - precum absența de la deliberările parlamentare, problemă persistentă şi mult discutată a mediului politic românesc. Impactul social al absenței unui deputat sau senator este dificil de cuantificat - cu excepția situațiilor în care o lege este respinsă sau acceptată în mod impredictibil şi în ciuda agendei politice a guvernanților. Aceste absențe afectează însă întotdeauna procesul deliberativ în elaborarea legislației. Dat fiind faptul că, în practică, interesul public este formulat de decidenții responsabili cu acest lucru, impactul asupra procedurilor de deliberare şi decizie poate avea efecte distorsionante puternice în societate.

O situație similară apare atunci când legile sau structura socială creează condiții de trai excepționale pentru demnitari (precum, în cazul României actuale, condiții excepționale privind cumulul de funcții remunerate, acordarea de locuințe de serviciu, acordarea pensiilor). Făcând abstracție de inechitatea situației, aceasta introduce o ruptură clară între interesele şi preocupările autorităților şi cele ale populației, ceea ce va afecta reprezentarea intereselor celor din urmă.

Lipsa posibilității de monitorizare publică a deciziilor luate de autorități are de asemenea posibile efecte negative asupra formulării interesului public. Interesul public nu este definit doar în Parlament, ci prin fiecare decizie, tehnică sau principială, luată de autorități. Exemple de măsuri care sporesc transparența procesului decizional sunt înregistrarea nominală a votului parlamentarilor pentru fiecare inițiativă legislativă, sau accesul la informații de interes public privind deciziile luate de autoritățile publice.

(4) Distorsiuni organizaționale: efecte asupra performanțelor organizațiilor publice

Acțiunile demnitarilor şi ale funcționarilor publici au efecte şi asupra organizațiilor din care aceştia fac parte. În măsura în care o decizie incorectă este cunoscută colegilor şi rămâne nesancționată, efectele asupra organizației pot fi considerabile. Urmărirea interesului public într-o organizație a administrației publice presupune efort şi asumarea unor riscuri. Motivația angrenării într-un asemenea demers dificil scade atunci când cei din jur ignoră nepedepsiți misiunea organizației.

Niels Brunsson (2002) observa că organizațiile care au ca scop principal reflectarea şi reprezentarea mediului social - precum partidele politice, sau administrația publică - suferă inevitabil de „ipocrizie organizațională". Pentru a face față cerințelor contradictorii ale diferitelor grupuri de interese, organizația îşi disociază discursul de decizii şi de acțiuni. Astfel, discursul va putea fi orientat către un grup social, deciziile luate vor putea mulțumi un alt grup social iar acțiunile vor favoriza alte categorii. Angajații unor astfel de organizații sunt prinşi în permanență în soluționarea unor probleme insolubile, tensionați între exigențele incompatibile ale diferitelor aspecte ale problemei. Această senzație de mers în gol şi de învârtire în cerc este deprimantă - cu atât mai mult atunci când corupția sau conflictele de interese în interiorul organizației devin handicapuri adiționale.

O parte importantă a recompensei pentru munca funcționarilor şi demnitarilor publici este (sau ar trebui să fie) intrinsecă - satisfacția de a fi contribuit la bunul mers al societății prin propriile decizii şi acțiuni, participarea la o transformare în bine ce depăşeşte propria persoană. Desigur, o astfel de satisfacție depinde de percepția asupra onestității şi eficienței propriei organizații, deoarece un angajat nu poate face o diferență semnificativă la nivelul societății fără suportul administrației din care face parte. Astfel, crearea unei reprezentări conform căreia corupția şi incompetența sunt frecvente şi tolerate în organizație duce la scăderea satisfacției cu propria muncă pentru cei care îşi investesc energia în urmărirea interesului public.

În ceea ce priveşte performanțele efective, chiar dacă funcționarul sau demnitarul onest continuă să îşi facă datoria cu dedicare, eficiența sa într-o organizație dominată de angajați corupți sau dezinteresați va fi probabil redusă.

Persoanele oneste vor fi izolate şi marginalizate de către cei mai puțin oneşti, iar rețelele necesare de sprijin şi informații vor fi întrerupte.

(5) Distorsiunile defensive: efectele sociale ale încercărilor de muşamalizare

Distorsiunile în sistemul social pot apărea nu numai datorită unei acțiuni ilegale în sine, ci şi datorită măsurilor luate de cei implicați pentru a ascunde sau pentru a se proteja împotriva posibilelor sancțiuni.

Pe de o parte, orice demnitar culpabil este şantajabil şi de asemenea îndatorat celor care l-au sprijinit în acțiunile sale; aceste datorii sunt invizibile publicului şi pot influența deciziile sale ulterioare într-un mod incontrolabil.

Încercările de a ascunde o acțiune comisă sau de a muşamaliza un scandal incipient pot însemna încălcarea normelor cu privire la transparența deciziilor publice şi pot duce chiar la presiuni exercitate asupra celor ce caută sau transmit informații. Date fiind resursele de care dispun persoanele publice, este probabil ca în încercarea de a se apăra acestea să îşi utilizeze puterea cu efecte distorsionante asupra instituțiilor sociale precum mass-media sau sistemul juridic.

Poziția socială a autorităților şi relația cu observatorul

Descrierea şi evaluarea morală a unei acțiuni depinde de anumite caracteristici ale relației dintre agent şi observatorul care realizează evaluarea. De exemplu, în judecata cotidiană a oamenilor, atunci când un abuz este realizat de o persoană în care avem încredere sau de care viața noastră depinde fapta este mai gravă decât atunci când un gest similar este realizat de un necunoscut sau de o persoană cu care suntem într-o relație de simplă familiaritate (Sunstein 2003). Un furt realizat de un hoț pasager devine o trădare când este înfăptuit de un prieten apropiat. Cu atât mai condamnabilă este trădarea dacă autorului faptei îi fusese încredințată responsabilitatea şi autoritatea de a avea grijă de proprietatea noastră.

Pornind de la acest criteriu, putem observa următoarele caracteristici ale relației dintre autoritățile publice şi cetățeni:

(1) Autorităților le este încredințată responsabilitatea şi autoritatea de a gestiona resursele publice. Autoritățile dispun în fiecare an de resurse materiale, informaționale etc. pe care cetățenii sunt obligați să le ofere.

(2) Autoritățile dispun de monopolul legal al violenței în societate, având la dispoziție numeroase sancțiuni pe care le pot aplica cetățenilor care nu se conformează legilor stabilite de reprezentanții statului.

(3) Aspecte esențiale ale vieții cetățenilor, inclusiv chestiuni de viață şi de moarte, sunt încredințate spre rezolvare autorităților publice.

Desigur, accesul efectiv la măsuri coercitive şi la resurse publice este variabil de la o persoană la alta în cadrul autorităților publice. Din acest punct de

vedere, abuzurile realizate în instituțiile cu capacitate represivă maximă - precum poliția, armata sau justiția - sunt mai grave decât abuzurile realizate în instituții cu o capacitate represivă mai redusă - cum ar fi o primărie sau un minister economic. De asemenea, abuzurile din instituțiile responsabile cu soluționarea problemelor centrale şi urgente ale vieții cetățenilor - precum sănătatea, siguranța traficului, justiția - sunt mai grave decât abuzurile din instituții aflate la periferia câmpului de urgență. În astfel de instituții deciziile greşite se traduc cel mai rapid şi mai direct în vieți pierdute sau ruinate - în timp ce în celelalte domenii conversiunea este mai lentă şi uneori reversibilă.

Coerența personală a evaluărilor

Atunci când examinăm acțiunea unui demnitar din poziția de observator, pentru a vedea dacă reprezintă sau nu o încălcare a interesului public, atunci când ne întrebăm dacă indignarea noastră este justificată sau nu, o întrebare utilă este: în ce măsură gândurile noastre prezente sunt coerente cu caracterul nostru moral? Mai precis, în ce măsură evaluarea pe care o facem acțiunii unui demnitar este coerentă cu evaluările pe care le facem acțiunilor altor persoane, inclusiv propriilor noastre acțiuni?

Poate fi desigur argumentat că este irelevant cum ne comportăm noi înşine pentru evaluarea pe care o facem acțiunilor altora. În cele din urmă, în ce fel acțiunile sau moralitatea noastră au vreo legătură cu acțiunea unui demnitar public pe care nu îl cunoaştem personal şi cu care nu am intrat niciodată în contact? În mod sigur orice persoană îşi poate simți interesele lezate de acțiunile ilegale sau imorale ale unei alte persoane, şi le poate evalua ca atare, indiferent de trăsăturile proprii de caracter. Un hoț poate fi la rândul său furat de către cineva, iar hoțul „de gradul întâi" este îndreptățit să fie compensat pentru daunele suferite. Totuşi, este hoțul îndreptățit să fie indignat de gestul celui care l-a prădat? Drepturile legale sunt egale pentru toți - dar îndreptățirile morale pot fi diferite.

Relevanța propriei poziții în evaluarea acțiunilor îndoielnice ale celorlalți apare deseori în conversațiile cotidiene („Cine eşti tu ca să mă judeci pe mine?") şi în proverbe („Râde ciob de oală spartă", „Vede paiul din ochiul celuilalt dar nu şi bârna din ochiul lui"). Indiferent dacă aceste intuiții sunt corecte sau nu, voi pleca de la observația că un scandal public şi un sentiment de indignare poate fi nu numai motorul unei reflecții etice cu privire la ceilalți, ci şi cu privire la propria persoană.

Pot fi formulate mai multe întrebări relevante cu privire la relația dintre noi înşine şi gestul evaluat. Întrebarea prototipică este, desigur, „ce am fi făcut noi în situația respectivă"? Ideea din spatele acestei întrebări este că, dacă noi am fi făcut acelaşi lucru, nu avem dreptul să ne simțim indignați şi să judecăm negativ acțiunea respectivă. Desigur, această idee este discutabilă, în ciuda simetriei ei seducătoare. Problema cu întrebarea prototipică este că, fiind o întrebare

contrafactuală, nu are un răspuns verificabil, iar oamenii sunt supuşi tentației de a-şi închipui că ei înşişi ar fi acționat mai bine decât ceilalți în aceeaşi situație. De aceea, putem să ne punem câteva întrebări mai indirecte, dar descriptive:

(1) Am făcut vreodată vreun gest similar? Dacă da, cum judecăm gestul pe care l-am făcut?

(2) Avem vreun prieten care să fi făcut vreun gest similar? Dacă da, ce părere avem despre prietenul respectiv, şi ce am făcut în legătură cu el?

(3) Am opus vreodată rezistență tentației de a face un gest similar? Facem acest lucru în general?

(4) Am sancționat vreodată un gest similar făcut de o altă persoană? Facem acest lucru în general?

Semnificația expresiei „gest similar" este desigur la latitudinea celui care defineşte acțiunea. Dacă vorbim despre abuzul resurselor publice de către demnitari, este rezonabil să înțelegem prin gest similar orice abuz al resurselor publice de către noi înşine - precum neplata unor taxe sau impozite, utilizarea abuzivă a unui spațiu public, călătoritul fără bilet în transportul public etc.

De exemplu, pe linia argumentației de mai sus, putem considera că o persoană care (1) călătoreşte fără bilet în transportul public, sau (2) are prieteni care călătoresc fără bilet şi pe care nu îi sancționează, sau (3) a văzut persoane călătorind fără bilet fără să le sancționeze nu are dreptul moral de a se simți indignată atunci când un demnitar abuzează resursele publice.

Ducând această linie de argumentație mai departe, ne putem întreba care dintre cele trei situații sunt mai grave? Dacă avem în vedere o anumită normă etică, ne putem raporta la ea prin gândurile noastre (o considerăm corectă, dorim să o respectăm, simțim indignare când este încălcată) sau prin acțiunile noastre: afirmăm în public justețea normei, o respectăm în comportamentul nostru, sancționăm abaterile de la normă atunci când ne stă în putință acest lucru. Ipocrizia este în general definită prin discrepanța dintre acțiunile noastre şi discursul nostru - de exemplu, afirmăm sus şi tare o valoare morală pe care o încălcăm în comportament. Din acest punct de vedere, comportamentul nostru este cel mai relevant indicator al îndreptățirii noastre de a simți indignare. Totuşi, deşi este mai degrabă ignorată în discuțiile cotidiene despre caracter, poate exista şi o a doua categorie de ipocrizie: cea în care afirmăm corectitudinea unei norme, o respectăm în acțiunile noastre, dar nu facem nimic pentru a sancționa încălcările ei. Rareori suntem dispuşi de a ne asuma disconfortul unei dezaprobări sau a unui conflict deschis cu o persoană care încalcă o normă importantă pentru noi; chiar apelul la Poliție reprezintă o acțiune incomodă. Este deseori mai facil să respectăm o normă (precum a cumpăra bilet în transportul public) decât să îi sancționăm, cel puțin verbal, pe prietenii sau străinii care încalcă această normă - inclusiv pe controlorii care nu îşi fac datoria şi acceptă compromisuri financiare în loc de impunerea amenzii. De aceea, poate fi argumentat că persoanele care participă activ la sancționarea micilor gesturi de abuz ale resurselor publice sunt mai îndreptățite să fie indignate de marile gesturi

de abuz decât cei care respectă normele, dar nu participă la sancționarea devianților.

Desigur, o persoană care impune asupra celorlalți sancțiuni pentru nişte delicte pe care ea însăşi le comite poate fi considerată culmea ipocriziei. Totuşi, cel puțin în teorie, această persoană, în avântul său justițiar, poate contribui net la binele comun. Este nevoie însă ca aceste sancțiuni să fie reale, să aibă un efect de descurajare al abaterilor. Astfel, atunci când avem remuşcări pentru daunele aduse avutului public prin deciziile noastre, putem să compensăm, inovativ, prin sancționarea tuturor prietenilor noştri care fac la fel ca noi.

VI. La ce folosesc evaluările acțiunilor demnitarilor?

Orice evaluare poate fi la rândul său evaluată, în raport cu criterii care țin de metodologia folosită, de adevărul spuselor şi de relevanța lor, dar şi în funcție de consecințele sociale pe care le are. Desigur, este practic imposibil de măsurat impactul social al unui raport precum cel de față. Totuşi, putem reflecta asupra tipului de demers în care se încadrează şi asupra efectului acestui demers mai general asupra reprezentărilor sociale referitoare, în cazul de față, la demnitarii şi funcționarii publici.

B. Rothstein observa că actorii sociali participă la construcția strategică a memoriei colective, pentru a furniza răspunsuri la întrebări precum: cine suntem noi? Cine sunt cei care ne conduc, şi cum se vor comporta dacă avem încredere în ei? Răspunsurile generice la aceste întrebări ghidează comportamentul nostru în raport cu autoritățile, gradul de încredere pe care îl avem în stat şi în reprezentanții săi. De aici decurge, indirect, nivelul de cooperare dintre cetățeni şi autorități - măsurat prin variabile precum evaziunea fiscală, dorința tinerilor bine pregătiți de a lucra în instituții publice, disponibilitatea de a apela la instituțiile publice pentru a ne rezolva problemele cotidiene etc.

Un studiu precum cel de față are mai multe consecințe posibile. Fiind un efort de monitorizare şi asigurare a transparenței, este de aşteptat ca în cele din urmă atractivitatea abuzurilor autorităților să scadă. Prezentarea repetată a abaterilor de la lege şi de la urmărirea interesului public poate avea însă efectul pervers al generalizării necritice a percepției potrivit căreia abuzurile sunt normalizate, ducând într-un cerc vicios la scăderea şi mai accentuată a încrederii sociale a populației. O astfel de consecință poate fi evitată prin punerea în context a acestor abateri, specificarea frecvenței lor şi discutarea gravității lor. Nu în cele din urmă, un astfel de studiu este un prilej de reflecție personală asupra tuturor celor care ne conduc, inclusiv noi înşine.

VII. Lista de abrevieri

AGA	Adunarea Generală a Acționarilor
ANAF	Agenția Națională de Administrare Fiscală
AVAB	Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Bancare
AVAS	Autoritatea pentru valorificarea Activelor Statului
BCR	Banca Comercială Română
CA	Consiliu de Administrație
CJ	Consiliu Județean
CN	Companie Națională
HG	Hotărâre de Guvern
MAI	Ministerul Administrației şi Internelor
MApN	Ministerul Apărării Naționale
M. Of.	Monitorul Oficial
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
RA	Regie Autonomă
R.A.A.P.P.S	Regia Autonomă Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat
RN	Regie Națională
SA	Societate pe acțiuni
SC	Societate comercială
SGG	Secretariatul General al Guvernului
SPP	Serviciul Protecție şi Pază
SRI	Serviciul Român de Informații
STS	Serviciul Telecomunicații Speciale

VIII. Referințe bibliografice

Lucrări de specialitate:

- Brunsson, Nils, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, Actions in Organizations.* Abstrakt/Liber, 2002
- Prof. univ. dr. Anton Carpinschi, *Cultura recunoaşterii şi politicul comprehensiv*, Universitatea Al. I. Cuza, Iaşi, 2003
- Hirschman, Albert O., *Abandon, contestare şi loialitate*. Bucureşti, Ed. Nemira, 1999
- Pasquerella, Lynn şi Killilea, Alfred G., *The Ethics of Lying in the Public Interest. Reflections on the "Just Lie*". În *Public Integrity*, vol. 7, nr. 3, pp. 261-273, 2005
- Pinzani, Alessandro, *The Contrabassist and the CEO: Moral Judgment and Collective Identity.,* vol.2 nr.2 pp.120-136, 2003
- Rachlinski, Jeffrey J., *The Limits of Social Norms*, În *Chicago-Kent Law Review*, vol. 74, pp. 1537-1567.
- Rittel, Horst W. şi Webber, Melvin M., *Dilemmas in a General Theory of Planning*, În *Policy Sciences* vol. 4, pp. 155-169, 1973
- Rothstein, Bo. Trust, *Social Dilemmas and Collective Memories*, 2000
- Sunstein, Cass R. (2003). *Moral Heuristics*. John M. Olin Law & Economics Working Paper no 180, The Law School, University of Chicago. Lucrare disponibilă în format electronic pe 10 august 2006 pe site-ul The Chicago Working Paper Series Index, la adresa http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/index.html
- Ullmann-Margalit, Edna şi Sunstein, Cass R (2002). *Inequality and Indignation*. John M. Olin Law and Economics Working Paper No 141. Lucrare disponibilă în format electronic pe site-ul The Chicago Working Paper Series Index: http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/index.html
- Walzer, Michael, *Political Action: The Problem of Dirty Hands*. În *Philosophy and Public Affairs* vol. 2, nr. 2, pp.160-180, 1973
- Zajac, Gary, *Beyond Hammurabi: A Public Service Definition of Ethics Failure*. În *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 6, nr. 1, pp. 145-160, 1996
- Zamfir, Cătălin, *Incertitudinea: o perspectivă psihosociologică*, Bucureşti, Editura Ştiințifică, 1990.

Resurse legislative:

- Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților şi al senatorilor, M. Of. nr. 418/15 mai 2006
- HG nr. 60/2005 privind organizarea şi funcționarea Regiei Autonome Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat, M. Of. nr. 161/23 februarie 2005
- Legea nr. 562/2004, privind autorizarea instituțiilor publice din sistemul de apărare, ordine publică şi securitate națională de a vinde personalului

propriu unele locuințe de serviciu pe care acestea le au în administrare, M. Of. nr. 1169/9 decembrie 2004

- OUG nr.24/2004 privind creşterea transparenței în exercitarea demnităților publice şi a funcțiilor publice, precum şi intensificarea măsurilor de prevenire şi combatere a corupției, M. Of. nr. 365/27 aprilie 2004
- Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancționarea corupției, M. Of. nr. 279/21 aprilie 2003
- Ordonanței de Urgență nr. 80/2001 privind stabilirea unor măsuri pentru asigurarea, temporar, a locuințelor de serviciu necesare unor categorii de personal din cadrul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale şi instituțiilor publice, M. Of. nr. 313/12 iunie 2001
- Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, M. Of. nr. 145/26 februarie 2002
- Legea nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal şi libera circulație a acestor date, M. Of. nr. 790/12 decembrie 2001
- HG nr. 854/2000 privind organizarea şi funcționarea Regiei Autonome Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat, M. Of. nr. 492/9 octombrie 2000
- Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, M. Of. nr. 777/25 august 2004
- Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia, M. Of. nr. 448/24 noiembrie 1998
- Legea locuinței nr. 114/1996, M. Of. nr. 393/31 decembrie 1997
- HG nr. 763/1990 privind înființarea şi funcționarea Regiei Autonome de Turism şi Prestații DACOREX & Co., M.Of. nr. 101/24 august 1990.